

Bernisches Staatsrecht

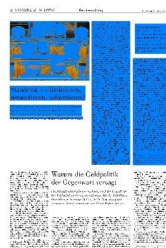
Dr. iur. Christoph Auer LL.M., Staatsschreiber des Kantons Bern

Die Lehrveranstaltung besteht aus 13 Vorlesungslektionen à 45 Minuten sowie einem Besuch im Staatsarchiv des Kantons Bern. Die Vorlesungen finden im Präsenzunterricht jeweils am **Donnerstag um 17.15 Uhr im Hörraum A-122, UniS**, statt. Die letzte Lehrveranstaltung vom 21. Dezember 2023 wird im Rathaus (Zimmer 7) durchgeführt; unmittelbar im Anschluss daran besteht die Möglichkeit, an einer Rathausführung teilzunehmen.

Vier der Vorlesungen werden aufgrund des thematischen Zusammenhangs in Form von zwei Doppellektionen à 90 Minuten durchgeführt, d.h. von 17.15 Uhr bis 19.00 Uhr. Diese finden am 2. November und 30. November 2023 statt.

Semesterübersicht

Datum	Thema
21.09.2023	Gegenstand der Vorlesung, Bundesstaat, Föderalismus
28.09.2023	<i>Keine Vorlesung</i>
05.10.2023	<i>Keine Vorlesung</i>
12.10.2023	Gliederung des Kantons, Gemeinden, Regionalkonferenzen
19.10.2023	Historische Entwicklung des Bernischen Staatsrechts <i>mit anschliessendem Besuch im Staatsarchiv bis 19 Uhr</i>
26.10.2023	Bürgerrecht, Sprachen
02.11.2023	Der Berner Jura <i>(Doppellektion bis 19 Uhr)</i>
09.11.2023	Grundrechte, öffentliche Aufgaben
16.11.2023	<i>Keine Vorlesung</i>
23.11.2023	Gesetz, Dekret, Verordnung
30.11.2023	Politische Rechte <i>(Doppellektion bis 19 Uhr)</i>
07.12.2023	Grosser Rat und Regierungsrat
14.12.2023	Zusammenwirken von Regierung und Parlament; Justizbehörden
21.12.2023	Finanzverfassung, Kirchen, Rathausführung <i>(Vorlesung im Rathaus)</i>



Der Ständerat versucht repräsentative Demokratie mit Föderalismus zu kombinieren.

PETER KLAUNZER / KEYSTONE

Ständerat – eliminieren, zementieren, reformieren?

Brauchen wir noch einen Ständerat? Ist sein bewahrender Einfluss zu hoch? Es wächst der Wunsch nach mehr

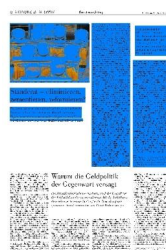
Repräsentativität und kantonaler Mitsprache beim Bund.

Gastkommentar von Sean Müller und Adrian Vatter

Der Ständerat ist eine typisch schweizerische Institution: allgemein bekannt, voller Klischees, oftmals wegen seiner Archaik belächelt und trotzdem breit respektiert. Anders als der Nationalrat kann der Ständerat von sich viel glaubwürdiger behaupten, die mittelalterliche Bündnistradition der Eidgenossenschaft fortzusetzen, steht doch jedem Kanton die gleiche Anzahl Sitze zu. Genau deswegen aber stand die kleine Kammer zu Beginn des modernen Bundesstaates ab 1848 auch im Schatten der neuen

Volkskammer. Heute wird die starke Überrepräsentation der vielen kleinen auf Kosten der wenigen grossen Kantone kaum mehr als Angriff auf die demokratische Legitimation des Parlaments verstanden, sondern als Mittel zum Zweck des Minderheitenschutzes, der Qualitätssteigerung und der föderalen Interessenwahrung akzeptiert.

Die Kantonskammer ist inzwischen sogar die mächtigere der beiden – mit der Folge, dass kaum



ein Ständerat sein Mandat zugunsten eines Sitzes im Nationalrat aufgeben würde, wie das im 19. Jahrhundert gang und gäbe war. Heute ist vielmehr der umgekehrte Weg die Regel. So stiegen im Herbst 2019 mehrere Kandidierende zeitgleich ins Rennen um beide Kammern. Alle dreizehn in den Ständerat Gewählten haben sich aber für das Amt in der kleinen Kammer entschieden.

Der Ständerat versucht repräsentative Demokratie mit Föderalismus zu kombinieren, was eigentlich unmöglich ist: Aus föderaler Sicht sind alle Kantone gleich; aus demokratischer Sicht zählen einzig die Wählerinnen und Wähler, unabhängig vom Wohnort. Jeder föderale Einbruch findet deswegen automatisch auf Kosten der demokratischen Gleichheit statt. Daran vermag auch die formelle Gleichstellung der beiden Parlamentskammern nichts ändern: Jede noch so grosse nationalrätliche Mehrheit kann von einer Ständeratsmehrheit ausgebremst werden. Nutzniesser davon sind die kleinen, eher ländlichen Kantone sowie jene, die den Status quo bewahren wollen.

Auf der anderen Seite zeichnen sich liberale Demokratien gerade dadurch aus, dass nicht einfach jede beliebige Volksmehrheit schalten und walten kann, wie sie will. Aus dieser Perspektive funktionieren der Föderalismus wie auch der Rechtsstaat als Schutzschirm des Volkes – oder eben der Völker – vor sich selber. Exemplarisch gezeigt hat die Offenheit dieser Wirkung gegen links wie rechts die 50. Legislaturperiode (2015–19), als sich plötzlich der rechtsbürgerliche Nationalrat von einem Mittel-links-Ständerat ausgebremst sah. Bemerkenswerterweise sind genau in dieser Zeit die vorher lautesten Befürworter einer Abschaffung des Ständerats verstummt. Ohne solche ergebnisoffenen Regeln kann keine liberale Demokratie überleben.

Gleichzeitig ist der Ständerat aber auch nicht parlamentarisch genug. Wenn man sich auf die gängigen Repräsentationsmerkmale stützt – Alter, Geschlecht, Bildung, Beruf, Sprache, Region –, so stellt der Ständerat noch weniger ein Spiegelbild der Schweizer Bevölkerung dar als der Nationalrat. Noch mehr als in der Volkskammer dominieren hier ältere und einkommensstarke Akademiker – und so hat ausgerechnet die weniger repräsentative Kammer mehr gesetzgeberische Wirkungsmacht.

Abschaffen oder festigen? Ein gutschweizerischer Kompromiss wäre eine kleine Reform des Ständerats, was bisher aber nie gelang: Ob Höhergewichtung der Städte, Proporzwahlen oder Sieg

Noch mehr als in der

Volkskammer dominieren hier ältere und einkommensstarke Akademiker – und so hat ausgerechnet die weniger repräsentative Kammer mehr gesetzgeberische Wirkungsmacht.

der Kammer mit der grösseren Mehrheit, immer müssten Volk und vor allem Stände einer Verfassungsänderung zustimmen. Warum aber sollte sich der Föderalismus selber die Flügel stutzen? Ironischerweise aber ist es genau jene föderale Ecke, die Veränderungen nicht nur forderte, sondern sie auch gleich selber umsetzte: Ist die 1993 gegründete Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zum besseren, weil eigentlichen Ständerat avanciert? Ja, wenn damit eine gebündelte, professionelle und permanente Vertretung in Bern von Interessen einer qualifizierten Mehrheit der Kantonsregierungen gemeint ist. Nein, wenn Föderalismus nicht nur die gewählten Eliten, sondern auch die Wählenden umfasst. Bezeichnenderweise fand denn auch der bisher grösste Erfolg der KdK an der Urne statt, als sie 2004 das fast schon vergessene Instrument des Kantonsreferendums erfolgreich hervorzauberte. Auch die KdK ist also nur so stark wie die sie tragenden Volksmehrheiten.

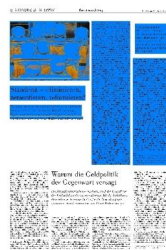
Somit schliesst sich der helvetische Institutionenkreis: Die hiesige Demokratie kann's nicht ohne direkten Volkseinfluss, die Bürger identifizieren sich jedoch immer noch stark mit ihrer kantonalen Heimat. Die Stände benötigen sich gegenseitig und kooperieren intensiv, woraus sowohl der Bund als auch die KdK entstanden sind. Auch der Ständerat exerziert dieses grosse Leitprinzip im Kleinen durch. Seit den 1970er Jahren etwa werden alle 46 Mitglieder direkt gewählt; allzu offen zur Schau getragene Parteitreu ist verpönt, auch wenn als Folge des elektronischen Abstimmens die Parteidisziplin zugenommen hat. Geredet wird ohne Mikrofon und Übersetzungen, und meistens entsprechen Kompromisslösungen zwischen den beiden Kammern den Präferenzen der kleineren.

Grundsätzlich obliegt es zudem einmal mehr den Kantonen selber, ob und wie sie die Institution für sich nutzbar machen. So könnten sie schon heute sogenannte Doppelmandate vorschreiben, etwa dass einer der Regierungsräte immer auch als kantonal

Neue Zürcher Zeitung

Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
<https://www.nzz.ch/>

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 96'109
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich



Seite: 8
Fläche: 75'156 mm²



Auftrag: 1077523 Referenz: 78334676
Themen-Nr.: 999.084 Ausschnitt Seite: 3/3

«Aussenminister» im Stöckli sitzt. Die Erfahrung aus Deutschland zeigt aber die Zweischneidigkeit solch regionaler Regierungsvertretung auf Bundesebene: Mitgehangen ist immer auch mitgefangen.

—
Sean Mueller ist Assistenzprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Lausanne, **Adrian Vatter** ist Professor für Schweizer Politik an der Universität Bern. Ende September 2020 erscheint das von ihnen herausgegebene Buch «Der Ständerat: Zweite Kammer der Schweiz» im NZZ-Libro-Verlag.

Kantonsreferendum

gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben

Zustandekommen

Die Schweizerische Bundeskanzlei,

gestützt auf Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung sowie Artikel 67b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976¹ über die politischen Rechte (BPR),

nach Einsicht in die Referendumsbegehren der Kantone Bern vom 3. Oktober 2003, Obwalden vom 3. Oktober 2003, Glarus vom 30. September 2003, Solothurn vom 9. September 2003, Basel-Stadt vom 16. September 2003, Schaffhausen vom 3. Oktober 2003, St.Gallen vom 3. Oktober 2003, Graubünden vom 9. September 2003, Waadt vom 3. Oktober 2003, Wallis vom 1. Oktober 2003 und Jura vom 25. September 2003 gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003² über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben,

verfügt:

1. Das Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben ist zustande gekommen, da es innert der gesetzlichen Frist von 100 Tagen von der nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung erforderlichen Zahl von acht Kantonen unterstützt wurde.
2. Gültige Referendumsbegehren haben folgende elf Kantone eingereicht:

Nr.	Kanton	Schreiben vom	kantonale Rechtsgrundlage	beschliessendes kantonales Organ	kantonales Referendumsbegehren		
					Datum	Abstimmungs-Ergebnis	
						Dafür	Dagegen
1	GR	09.09.2003	KV Art. 24 Abs. 1 und Art. 6 (SR 131.226)	Grosser Rat	27.08.2003	96	2
2	SO	09.09.2003	KV Art. 76 Abs. 1 Bst. g und Art. 37 Abs. 1 Bst. e (SR 131.221)	Kantonsrat	02.09.2003	85	48
3	BS	16.09.2003	KV § 39 Bst. a (SR 131.222.1)	Grosser Rat	10.09.2003	62	55
4	GL	30.09.2003	KV Art. 92 Bst. b (SR 131.217)	Landrat	24.09.2003	50	15

¹ SR 161.1

² FF 2003 4498

Nr.	Kanton	Schreiben vom	kantonale Rechtsgrundlage	beschliessendes kantonales Organ	kantonales Referendumsbegehren		
					Datum	Abstimmungs-Ergebnis	
						Dafür	Dagegen
5	JU	25.09.2003	KV Art. 84 Bst. p (SR 131.235)	Parlament	24.09.2003	34	18
6	SH	03.10.2003	KV Art. 57 Abs. 1 Bst. b (SR 131.223)	Grosser Rat	22.09.2003	36	29
7	VS	01.10.2003	KV Art. 38 Abs. 3 und 42 Abs. 2 (SR 131.232)	Grosser Rat	03.09.2003	82	43
8	OW	03.10.2003	KV Art. 70 Ziff. 12 (SR 131.216.1)	Kantonsrat	12.09.2003	34	15
9	SG	03.10.2003	KV Art. 74 Abs. 3 Ziff. 2 (SR 131.225)	Regierungsrat	17.06.2003	–	–
10	VD	03.10.2003	KV Art. 109 Abs. 2 (SR 131.231)	Grosser Rat	24.09.2003	77	48
11	BE	03.10.2003	KV Art. 79 Abs. 1 Bst. b, Art. 90 Bst. a und d (SR 131.212)	Grosser Rat	16.06.2003	97 102	85 86

3. Veröffentlichung im Bundesblatt und Mitteilung an die Regierungen der Kantone Bern, Obwalden, Glarus, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St.Gallen, Graubünden, Waadt, Wallis und Jura.

10. Oktober 2003

Schweizerische Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz



14.307 / 14.316

Standesinitiativen Kt.Iv.ZG. Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung / Kt.Iv.UR. Souveränität bei Wahlfragen

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 16. November 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung der Bundesverfassung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

16. November 2017

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Peter Föhn

Übersicht

Gemäss Artikel 39 Absatz 1 der Bundesverfassung regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Somit sind die Kantone auch zuständig für die Regelung des Verfahrens zur Wahl ihrer Behörden. Dabei haben sie allerdings in der Bundesverfassung festgehaltene Grundsätze zu beachten. Im Vordergrund steht hier Artikel 34 Absatz 2 BV, wonach die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt.

In den letzten 15 Jahren hat das Bundesgericht eine im Widerspruch zu früheren Urteilen stehende Praxis entwickelt, wonach für die Durchführung von Wahlen nach dem Proporzwahlrecht der Erfolgswertgleichheit der Stimmen eine hohe Bedeutung zukommen muss, damit Artikel 34 BV Genüge getan sei. Erfolgswertgleichheit bedeutet, dass die Stimmen aller Wählerinnen und Wähler in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Damit der Erfolgswert gemäss den Anforderungen des Bundesgerichts wahlkreisübergreifend, also im gesamten Wahlgebiet, verwirklicht werden kann, darf gemäss Ansicht des Bundesgerichts ein natürliches Quorum von 10 % aller Stimmen nicht überschritten werden, womit in jedem Wahlkreis mindestens 9 Sitze vergeben werden müssen.

Das Bundesgericht hat damit den Kantonen zur Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren einen engen Rahmen vorgegeben. Dies führte zu Unmut in gewissen Kantonen. Die beiden hier umzusetzenden Standesinitiativen sind Ausdruck davon. Die Verunsicherung unter den Kantonen wurde noch verstärkt, nachdem das Bundesgericht in zwei Urteilen zum Ausdruck gebracht hat, dass auch das Majorzwahlverfahren nur unter besonderen Umständen zu tolerieren sei.

Mit der vorliegenden Verfassungsänderung soll diese Verunsicherung beseitigt und wieder Rechtssicherheit hergestellt werden.

In Artikel 39 BV soll neu festgehalten werden, dass die Kantone in der Gestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden frei sind. Auch wird auch klargestellt, dass das Bundesgericht keine Vorgaben betreffend die Wahlkreisgrösse mehr machen darf.

Mit dieser Änderung soll die in Artikel 8 der Bundesverfassung vorgeschriebene Rechtsgleichheit nicht in Frage gestellt werden. Neu bestimmen jedoch allein die Kantone, in welcher Form sie diesem verfassungsrechtlichen Anspruch Rechnung tragen. Schliesslich ist festzuhalten, dass diese Verfassungsänderung nur das Wahlverfahren betrifft, nicht jedoch das aktive und passive Wahlrecht.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die Standesinitiative des Kantons Zug vom 28. März 2014

Am 28. März 2014 reichte der Kanton Zug die Standesinitiative «14.307 Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung» ein. Die Initiative verlangt eine Änderung der Bundesverfassung, so «dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts.»

Gemäss ihrer Begründung stören sich die Initianten insbesondere an der Interpretation von Artikel 34 BV durch das Bundesgericht. Gemäss dieser Verfassungsbestimmung schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Diese Bestimmung werde nun aber zu weitgehend ausgelegt: «Allerdings muss festgestellt werden, dass die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Bereich des kantonalen Wahlrechts zunehmend zu einer Beschneidung des Spielraums der Kantone und zur Verunmöglichung kantonalen Eigenständigkeiten führt.» Diese Praxis widerspricht nach Ansicht der Initianten dem schweizerischen Verständnis des Föderalismus, welches der Eigenständigkeit der Kantone grosse Bedeutung zumesse. Die Standesinitiative ziele deshalb «auf eine präzisere Formulierung von Artikel 34 BV und damit auf die Rückbesinnung auf kantonale Eigenständigkeiten ab.»

Mit der Standesinitiative solle deshalb ein Zeichen gesetzt werden, «dass das Bundesgericht in Fragen des Wahlrechts die Bundesverfassung zurückhaltend auszulegen hat, ohne das Bundesstaatsmodell der Schweizerischen Eidgenossenschaft infrage zu stellen.»

1.2 Die Standesinitiative des Kantons Uri vom 7. Juli 2014

Am 7. Juli reichte der Kanton Uri die Standesinitiative «14.316 Souveränität bei Wahlfragen» ein. Der Wortlaut dieser Initiative ist identisch mit derjenigen der Standesinitiative des Kantons Zug.

In der Begründung wird auf Bundesgerichtsurteile hingewiesen, in welchen die Systeme für die Wahl der Parlamente der Kantone Zug, Nidwalden und Schwyz vom Bundesgericht gerügt wurden. Das Bundesgericht beanstandete das in diesen Proporzsystemen ungleiche Gewicht der einzelnen Stimme aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise. Da im Kanton Uri in grösseren Gemeinden aufgrund des Proporz- und in kleineren Gemeinden aufgrund des Majorzsystems gewählt wird, werde ebenfalls eine Rüge des Bundesgerichts befürchtet.

Wie der Kanton Zug kritisiert der Kanton Uri, dass das Bundesgericht die Anforderungen an die Wahlsysteme in seiner jüngeren Rechtsprechung laufend verschärft habe: «Während bis vor ein paar Jahren noch Abweichungen aus sachlichen – sei es

Von der Amtsstube in den Papierkorb

Die Kantone deponieren eifrig Standesinitiativen im Parlament. Doch die Politiker im Bundeshaus foutieren sich meist um die Anliegen der Stände.

Ursina Haller

28.09.2016, 10.05 Uhr



Standesinitiativen haben in Bundesbern kaum Erfolg. (Bild: Simon Tanner / NZZ)

«Mit der Lautstärke ist auch gleich fertig lustig», sagte Jürg Stahl (svp., Zürich) vor zwei Wochen am späten Nachmittag im Nationalratssaal in das Mikrofon. Mit seiner Formulierung, die auf den Titel der Walliser Standesinitiative «Wolf. Fertig lustig!» anspielte, versuchte der Vizepräsident der grossen Kammer die sichtlich schwindende Aufmerksamkeit der Parlamentarier zurückzugewinnen.

Denn mit Ausnahme des Reizthemas Wolf interessierte das, was jetzt auf der Traktandenliste stand, die Ratskollegen offenbar kaum: Standesinitiativen.

Ihr Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten, nehmen die Kantone eifrig wahr. Über 20 Standesinitiativen reichen sie jährlich auf Bundesebene ein – mit Anregungen zu Verfassungsänderungen, Gesetzen oder Bundesbeschlüssen. Doch so gerne die Kantonspolitiker Forderungen wie «Maiensäss und Stadel. Unterstützen wir die Bündner Idee» (Wallis), «Verbot von Killerspielen» (Bern) oder «Ausbau der Autobahn A1 in Genf» (Genf) deponieren, so selten führen sie zum Erfolg.

Drei Erlasse in dreizehn Jahren

Standesinitiativen werden in einem zweistufigen Verfahren von Kommissionen und Räten behandelt. Meistens schaffen sie es nicht über die vorbereitende Kommission hinaus, und auch wenn sie dem Plenum unterbreitet werden, scheitern sie mehrheitlich. Von den 212 Standesinitiativen, die seit Dezember 2003 erledigt worden sind, mündeten bis heute gerade einmal drei Geschäfte in einem Erlass. Eine Teilrevision des Gewässerschutzgesetzes, die Aufhebung einer Übergangsbestimmung im Ausweisgesetz und eine Änderung des Raumplanungsgesetzes gehen auf kantonale Initiativen zurück.

Mit 31 Anregungen ist der Kanton Bern absoluter Spitzenreiter bei den seit Ende 2003 abgeschlossenen Standesinitiativen, gefolgt von Genf (24) dem Tessin und Basel-Stadt (16) und Aargau (15). «In den Kantonsparlamenten ist allen bewusst, dass für Standesinitiativen meist bereits in den Kommissionen Endstation ist», sagt der Zürcher Kantonsratspräsident Rolf Steiner (sp.). Aber sie sei ein guter Weg, um Signale nach Bundesbern zu senden. «Immerhin ist einem mit einer Standesinitiative die Diskussion in einer Kommission sicher. Das machen sich die Kantone gerne zunutze.»

Höhere formale Hürden abgelehnt

Die Reaktion der Kommissionen auf die Post aus den Kantonen lautet allerdings meistens ähnlich: «Die erwähnte Politik ist bereits in Umsetzung begriffen» oder «die Standesinitiative ist hinfällig», heisst es in den Berichten. «Im Grossen Rat weiss man oft nicht genau, was auf Bundesebene gerade passiert. Deshalb kommt es vor, dass sich die Anliegen der Standesinitiative bereits erübrigt haben, wenn sie von den Kommissionen behandelt werden», so Steiner.

Weil Kantone dennoch ungehemmt Initiativen einreichen und die Qualität der Vorstösse teilweise mangelhaft ist, forderte die staatspolitische Kommission des Ständerats 2011 höhere formale Hürden. Der Vorschlag, dass Standesinitiativen künftig nicht mehr in Form einer allgemeinen Anregung, sondern nur noch als Vorentwurf eines Erlasses eingereicht werden dürfen, scheiterte 2012 aber im Nationalrat.

«Auch wenn ihre Wirkung in der Regel gering ist, sind die Standesinitiativen für die Kantone gutes Polit-Marketing», sagt der Zürcher SVP-Nationalrat Mauro Tuena. Das Instrument sei dann wertvoll, wenn es um spezifische Anliegen einzelner Kantone gehe. Zwar verpuffe die Mehrzahl der Initiativen im Saal, aber zwischendurch gebe es Themen, die das Bundesparlament wirklich interessieren. Das zeigte sich auch an jenem Nachmittag an der Herbstsession: «Der Wolf kommt», raunte es durch den Saal, als die entsprechende Initiative aus dem Kanton Wallis auf dem Programm stand. Die Nationalräte waren plötzlich hellwach – und traten prompt auf das Anliegen der Walliser ein.

Übersicht Direktorenkonferenzen

Direktorenkonferenzen, die im Haus der Kantone domiziliert sind

- Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
- Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK)
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK)
- Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL)
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)
- Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)
- Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF)
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
- Konferenz Kantonaler Landwirtschaftsdirektoren (LDK)

Weitere Direktorenkonferenzen

- Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesez (FDKL)
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)
- Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)



Grösste Föderalismusreform der Schweiz: Die NFA ist startbereit

Bern, 09.11.2007 - Grünes Licht für die grösste Föderalismusreform seit Bestehen des Bundesstaates: Nach rund 15 Jahren intensiver Arbeit wird die umfassende Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen integral auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung von vorgestern Mittwoch die notwendigen Anpassungen des Verordnungsrechts genehmigt. Damit sind sämtliche Vorarbeiten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) abgeschlossen.

Mit der NFA werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz. Ferner soll mit dem Reformprojekt der Föderalismus modernisiert und wieder belebt werden. Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Reformvorhaben NFA mit fünf Instrumenten an zwei Hebeln an: zum einen bei den Finanzen (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich), zum anderen bei den Aufgaben (Entflechtung der Aufgaben, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich).

Die Umsetzungsarbeiten für die Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erfolgten in mehreren Schritten. In einem ersten Schritt wurden 2003 die Verfassungsgrundlagen und das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich geschaffen. Die neuen Verfassungsnormen wurden an der Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit einer Mehrheit von 64,4 Prozent der Stimmen und von 20 1/2 Ständen angenommen. In einem zweiten Schritt haben die eidgenössischen Räte in der Herbstsession 2006 die Ausführungsgesetzgebung verabschiedet. Im Einzelnen

sind 30 Bundesgesetze revidiert sowie drei Bundesgesetze neu erlassen beziehungsweise total revidiert worden. In einem dritten und letzten Schritt hat das Parlament anlässlich der Sommersession 2007 über die Dotierung der neuen Ausgleichsgefässe Beschluss gefasst.

Ressourcen- und Lastenausgleich

Kernelemente der NFA sind der neue Ressourcen- und der Lastenausgleich, welche die bisherigen Ausgleichssysteme ablösen und den "Finanzausgleich im engeren Sinn" bilden. Für diese neuen Ausgleichsinstrumente stellen Bund und Kantone jährlich 3,74 Milliarden Franken bereit.

Über den Ressourcenausgleich soll sichergestellt werden, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über genügend frei verfügbare finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Das gibt den Kantonen einen Anreiz, die Mittel sinnvoll anzulegen. Das Interesse für überbeuerte - weil subventionierte - Projekte wird eliminiert.

Der Ressourcenausgleich basiert auf einem neuen Index zur Erfassung der kantonalen finanziellen Ressourcen- bzw. Steuerpotenziale. Anhand dieses Ressourcenindex werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) und vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) zweckfreie finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Der Steuerwettbewerb bleibt dabei erhalten. Die NFA soll namentlich zu einer Verringerung der Steuerbelastung zwischen den Kantonen führen und die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone erhalten.

Der Lastenausgleich des Bundes will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Zu diesem Zweck stehen zwei neue Lastenausgleichsgefässe - der geografisch-topografische und der soziodemografische Lastenausgleich - zur Verfügung.

Entflechtung der Aufgaben

Im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen werden zehn Aufgabenbereiche vollständig in die Verantwortung der Kantone und sieben Aufgabenbereiche in diejenige des Bundes übertragen. Als Grundsatz der Aufgabenzuweisung dient das Subsidiaritätsprinzip. Danach soll die übergeordnete staatliche Ebene (Bund) nur diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die untergeordnete Ebene (Kantone) nicht aus eigener Kraft erfüllen kann. Im Rahmen der Finanzierungsentflechtung entfallen die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge. Im Gegenzug erhalten

die Kantone über die neuen Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt. So können die Kantone selber bestimmen, nach welchen Prioritäten sie die Mittel einsetzen wollen.

Die unbestritten wichtigste und anspruchsvollste Aufgabe, welche der Bund ab dem 1. Januar 2008 in integraler Verantwortung übernehmen wird, sind die Nationalstrassen. Der Bund wird Eigentümer der Nationalstrassen. Er ist neu der Bauherr und wird entsprechend alle strategischen und operativen Bauherrenaufgaben wahrnehmen. Konsequenterweise trägt er künftig sämtliche Kosten. Bisher betrug der Beitragssatz des Bundes bei Bau und Unterhalt durchschnittlich 87 Prozent, beim betrieblichen Unterhalt im Durchschnitt 67 Prozent. Die Übertragung der Nationalstrassen in das Eigentum des Bundes erfordert eine örtliche Dezentralisierung wesentlicher Funktionen. Aus diesem Grund werden ab 2008 gesamtschweizerisch fünf neue Aussenposten des zuständigen Bundesamtes für Strassen (ASTRA) ihre Arbeit aufnehmen, um die entsprechenden Aufgaben vor Ort wahrzunehmen. Die Kantone bleiben dennoch beteiligt: Die Fertigstellung des beschlossenen Autobahnnetzes wird als Verbundaufgabe zu Ende geführt. Beim betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt werden die Kantone mit Leistungsvereinbarungen beauftragt. Ihnen obliegen auch weiterhin die Schadenwehren bzw. Blaulichtdienste.

Die Kantone übernehmen ab 2008 die integrale Verantwortung namentlich bei den Behindertenwohnheimen, Werkstätten und Sonderschulen. Die Kantone sind auf diese Aufgabe vorbereitet und werden enger zusammenarbeiten. Durch die integrale Zuständigkeit der Kantone werden neue Impulse namentlich für eine verstärkte Integration behinderter Kinder in die Regelschulen erwartet.

Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt 16 Aufgabenbereiche werden im Rahmen der NFA als Verbundaufgaben eingestuft. Bei diesen Aufgaben liegt die strategische Führung beim Bund, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Anstelle der herkömmlichen aufwandorientierten und kostentreibenden Subventionen werden dazu künftig vom Bund Globalbeiträge ausgerichtet, deren Höhe sich am zu erzielenden Ergebnis anstatt am Aufwand orientiert. Über die Art des operativen Vollzugs können die Kantone frei bestimmen. Die neuen Subventionsformen dienen der Finanzierung von Mehrjahresprogrammen, deren Zielerreichung vom Bund überprüft wird. Beispiel für eine Verbundaufgabe ist der Natur- und Heimatschutz.

Interkantonale Zusammenarbeit

Die interkantonale Zusammenarbeit in neun Aufgabenbereichen wird auf klare verfassungsmässige und gesetzliche Grundlagen gestellt. In diesen neun Aufgabenbereichen kann das Bundesparlament auf Antrag beteiligter Kantone eine interkantonale Vereinbarung allgemeinverbindlich erklären oder einen Kanton zum Beitritt verpflichten. Der interkantonale Lastenausgleich sorgt dafür, dass auch in den kantonsübergreifenden Aufgabenbereichen die Nutzniesser zur Finanzierung beitragen müssen.

Auch die Kantone sind bereit

Nebst dem Bund haben die Kantone ihre Vorarbeiten soweit abgeschlossen, dass auch sie am 1. Januar 2008 für die innerkantonale Umsetzung der NFA startbereit sind. Gemäss Finanzausgleichsgesetz vom 3. Oktober 2003 berücksichtigt der Bundesrat bei der Bestimmung des Inkrafttretens der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Damit die Kantone - wie von ihnen selbst verlangt - in die Lage versetzt werden, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auszubauen und NFA-konform auszugestalten, wurde die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) ausgehandelt und durch eine Mehrheit der Kantone ratifiziert. Mit dem erfolgten Inkrafttreten der IRV am 11. Mai 2007 stehen die erforderlichen Grundlagen zur Verfügung.

Adresse für Rückfragen

Bund: Gérard Wettstein, Projektleiter NFA, Eidg. Finanzverwaltung, Tel. 079 598 57 29

Kantone: Walter Moser, Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen in der Projektleitung NFA, Tel. 031 322 38 24 / 079 778 85 59

Dokumente

 [Rohstoff "Die rechtlichen Grundlagen für die NFA" \(PDF, 27 kB\)](#)

 [Verordnung über Anpassungen des Ordnungsrechts an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen \(PDF, 1 MB\)](#)

 [Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich \(FiLaV\) \(PDF, 332 kB\)](#)

Links

[Pressekonferenz des Bundesrates vom 9.11.2007 \(Audio / Video\)](#)



Bern, 28. September 2018

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Ausgangslage und Vorgehen	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Vorgehen.....	7
2 Die Grundsätze der NFA	8
2.1 Das Subsidiaritätsprinzip.....	9
2.2 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.....	9
2.3 Vollzugsföderalismus.....	10
2.4 Respektierung der Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie der Kantone	10
3 Methodische Grundlagen der Überprüfung	10
3.1 Begriff der Verbundaufgabe.....	10
3.2 Auswahl der zu prüfenden Aufgaben.....	11
3.3 Beurteilungskriterien.....	13
4 Beurteilung der Aufgaben	14
5 Haltung der Kantone	15
6 Weiteres Vorgehen	15
Anhang: Faktenblätter der überprüften Aufgaben	18
1. Heimatschutz und Denkmalpflege	19
2. Musikalische Bildung	22
3. Individuelle Prämienverbilligung.....	24
4. Pflegefinanzierung	28
5. Spitalfinanzierung	31
6. Gesundheit Mensch und Tier	34
7. Ergänzungsleistungen AHV und IV.....	37
8. Familienzulagen (FamZG)	40
9. Familienzulagen Landwirtschaft.....	42
10. Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe	44
11. Anschubfinanzierung familienergänzende Kinderbetreuung	46
12. Straf- und Massnahmenvollzug.....	48
13. Neustrukturierung Asylbereich.....	52
14. Ausländerintegration im Bereich der spezifischen Integrationsförderung	55
15. Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+	57
16. Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster.....	60
17. Sportförderung (Sportobligatorium in der Schule).....	63
18. Regionalpolitik	66
19. Arbeitslosenversicherung (Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen)	69
20. Arbeitsmarktkontrolle - Entsendegesetz.....	71
21. Arbeitsmarktkontrolle - Schwarzarbeitsgesetz	74
22. Ausbildungsbeiträge	76
23. Berufsbildung.....	78
24. Regionaler Personenverkehr	82
25. Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI).....	85
26. Finanzierung der Strasseninfrastruktur	88
27. Agglomerationsprogramme.....	92
28. Gebäudeprogramm (Teilzweckbindung CO2-Abgabe).....	95

29.	Freiwillige Massnahmen Energie (Programm EnergieSchweiz)	98
30.	Energieversorgung	100
31.	Natur- und Landschaftsschutz, Wald, Biodiversität und Wildtiere.....	102
32.	Gefahrenprävention inklusive Schutzwald	106
33.	Hochschulbereich	109

Medienmitteilung

Bund und Kantone sehen Entflechtungspotenziale

Bundesrat verabschiedet Aufgabenteilungsbericht ans Parlament

(Bern: 28. September 2018) Angesichts ungebrochener Verflechtungstendenzen plädieren die Kantone seit längerem für eine konsequente Fortsetzung der Aufgabenentflechtung. An seiner heutigen Sitzung hat der Bundesrat nun seinen Aufgabenteilungsbericht zuhanden des Parlaments verabschiedet. Darin ortet er in verschiedenen Aufgabengebieten Entflechtungspotenzial und schliesst sich damit dem Standpunkt der Kantone an. Klare Verantwortlichkeiten führen zu einer effizienteren Erfüllung staatlicher Aufgaben.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahre 2008 erfolgte eine erste umfassende Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Dabei wurde die Finanzierungsverantwortung für die jeweilige Aufgabe jeweils jener Staatsebene zugewiesen, die auch über die entsprechende Regelungskompetenz verfügt. So wurden Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen gestärkt. Trotz den damaligen Anstrengungen ist die Tendenz zu neuen Verflechtungen und Verbundfinanzierungen ungebrochen. Dies führt zu unklaren Verantwortlichkeiten, Fehlanreizen, unkontrollierten Mengenausweitungen, höheren Kosten und nicht zuletzt zu einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Deshalb fordern die Kantone seit längerem eine konsequente Fortsetzung der Aufgabenentflechtung.

Mit dem heute verabschiedeten Bericht "Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen" erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments, das eine Analyse aller Aufgabengebiete in der gemeinsamen Finanzierungsverantwortung von Bund und Kantonen verlangte. In den Bericht, der den Handlungsbedarf in 33 Aufgabengebieten analysiert, ist auch die Beurteilung der Kantone eingeflossen. Diese sprechen sich dafür aus, die Aufgabenteilung erneut zu überprüfen und die 2008 begonnene Entflechtung konsequent weiterzuführen. Für die Kantone stehen die Bereiche Soziales (z.B. Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung), Bildung (z.B. Berufsbildung, Sportförderung, musikalische Bildung) und Verkehr (z.B. Finanzierung des Bahninfrastrukturfonds) im Vordergrund. Eng verbunden mit der Aufgabenteilung ist auch die Frage der Lastenverteilung zwischen den Staatsebenen, die namentlich im Gesundheitsbereich zunehmend aus dem Gleichgewicht gerät.

Die Kantone schlagen vor, nach der Reform der Unternehmensbesteuerung und der Optimierung des Finanzausgleichs ein Projekt "Aufgabenteilung II" an die Hand zu nehmen. Ein gut funktionierender Bundesstaat setzt voraus, dass die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben und deren Finanzierung eindeutig zugewiesen sind. Klare Verantwortlichkeiten führen zu einer besseren Steuerbarkeit sowie zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Mit seinem Aufgabenteilungsbericht nimmt der Bundesrat diese Stossrichtung auf. Er hat das Finanzdepartement beauftragt, mit den Kantonen die Lancierung eines entsprechenden Projekts zu prüfen.

Kontakt / Rückfragen

- Regierungsrat Benedikt Würth, Präsident KdK (Tel. 079 639 26 60)
- Thomas Minger, stv. Generalsekretär KdK (Tel. 031 320 30 00)

Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung Bund – Kantone

Mandat verabschiedet durch den Bundesrat am 14.6.2019 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 28.6.2019

1. Grundsätzliches

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahre 2008 wurde der Föderalismus in der Schweiz grundlegend erneuert. Neben einem neuen Finanzausgleich führte auch eine weitreichende Aufgabenentflechtung in 17 Aufgabenbereichen dazu, dass Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert.

Trotz diesen Bemühungen ist die Tendenz zu neuen Verflechtungen und Verbundfinanzierungen ungebrochen. Die bereits erkannten Probleme bestehen im Kern weiterhin: Unklare Verantwortlichkeiten führen zu Fehlanreizen, Mengenausweitung und Lastenverschiebungen auf Kosten der anderen Staatsebene, zu mangelnder Steuerbarkeit und ungebremster Kostenentwicklung sowie nicht zuletzt zu einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Eng damit verbunden ist auch die Frage der Lastenverteilung zwischen den Staatsebenen.

Bund und Kantone bekräftigen deshalb den klaren politischen Willen, die im Rahmen der NFA begonnene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung weiterzuführen. Sie tun dies im Wissen darum, dass

- ein gut funktionierender Bundesstaat voraussetzt, dass Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben sowie deren Finanzierung eindeutig zugewiesen sind;
- klare Verantwortlichkeiten zu einer besseren Steuerbarkeit sowie zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben führen;
- eine konsequente Aufgabentrennung die Handlungsfähigkeit beider staatlichen Ebenen erhöht und die Stellung der Kantone im schweizerischen Bundesstaat und somit den föderalistischen Staatsgedanken stärkt.

Zu diesem Zweck haben Bundesrat und Kantonsregierungen das vorliegende Mandat für ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung verabschiedet.

Die Ergebnisse der Analyse im Rahmen des Berichts des Bundesrats zur Motion 13.3363 *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* vom 28. September 2018 bilden die Grundlage für das vorliegende Mandat.

2. Zielsetzung

Mit dem Projekt werden folgende strategischen Ziele verfolgt:

- Klare Zuweisung der Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung und -finanzierung nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz;
- Erweiterung des Handlungsspielraums beider staatlichen Ebenen, möglichst eigenständige Aufgabenerfüllung durch die Kantone;
- bessere Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung;
- Haushaltsneutralität zwischen dem Bund und den Kantonen insgesamt;
- Stärkung des Föderalismus, Eindämmung der Zentralisierung;
- Analyse der Kostenentwicklungen und der Mehr- bzw. Minderbelastungen für die beiden staatlichen Ebenen.

3. Vorgehen und Eckwerte

Bundesrat und Kantonsregierungen setzen auf der Grundlage des vorliegenden Mandats eine gemeinsame, paritätisch zusammengesetzte und breit abgestützte Projektorganisation ein (siehe Ziff. 5). Aufgrund ihrer direkten Betroffenheit im innerkantonalen Verhältnis wird dabei auch die kommunale Ebene einbezogen. Die Projektorganisation wird beauftragt, konkrete Vorschläge für eine Neuordnung der Aufgabenteilung zu erarbeiten.

Dabei gelten folgende Eckwerte:

- Die Projektarbeiten sind so zu organisieren, dass eine Interessenabwägung zwischen übergeordneten staatspolitischen Zielen und sektoralpolitischen Zielen stattfinden und die erforderliche Gesamtsicht eingenommen werden kann.
- Allfällige laufende Arbeiten zur Neuordnung eines Aufgabenbereichs werden nach Möglichkeit in das Projekt eingebettet.
- Die Zusammenarbeit im Rahmen der paritätischen Projektorganisation erfolgt konsensual. Allfällige Differenzen werden in der Berichterstattung zuhanden der Auftraggeber offengelegt.
- Bei der Erarbeitung der Reformvorschläge steht die heutige gesetz- bzw. verfassungsmässige Aufgabenteilung zur Disposition.
- Das Projekt "Aufgabenteilung II" soll ein ausreichend umfangreiches Paket an Aufgaben im Hinblick auf mögliche Entflechtungen überprüfen. Die unter Ziffer 4 aufgeführten Aufgabenbereiche stellen den Kern dieses Projekts dar. Er kann im Konsens durch den Einbezug zusätzlicher Bereiche erweitert werden.
- Allfällige Aufgabenneuzuteilungen müssen sowohl für den Bund wie auch für die Kantone tragbar sein. Kostenverlagerungen müssen haushaltsneutral kompensiert werden. Insgesamt wird eine ausgeglichene Globalbilanz angestrebt. Diese ist zeitpunktbezogen. Die langfristige Entwicklung der Ausgaben in den relevanten Aufgabenbereichen wird bei der Gesamtbeurteilung berücksichtigt. Neben einer allfälligen Anpassung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer sind weitere Ausgleichsmöglichkeiten zu prüfen.
- Führt das Projekt zu grösseren Verwerfungen unter den Kantonen, sind diese interkantonal in geeigneter Form angemessen auszugleichen, mindestens im Rahmen einer Übergangslösung. Im Rahmen des Projekts sind entsprechende Lösungsansätze zu entwickeln.
- In der Globalbilanz soll darauf verzichtet werden, unterschiedliche Ausgabendynamiken von bereits mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen zu berücksichtigen. Weitere Aufgaben- und Lastenverschiebungen, die seit Inkrafttreten der NFA beschlossen worden sind, sollen ebenfalls nicht in die Globalbilanz aufgenommen werden. Damit sollte die Globalbilanz mit einem Saldo von null beginnen und vergangene Entwicklungen nicht einbeziehen.
- Die Projektarbeiten sind zeitlich so zu gestalten, dass per Mitte 2021 ein Zwischenbericht und per Ende 2022 ein Schlussbericht mit Empfehlungen vorliegt.

Als Ergebnis unterbreitet die Projektorganisation dem Bundesrat und den Kantonsregierungen Reformvorschläge, zu denen jede Ebene für sich im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse Stellung nehmen und allfällige Folgearbeiten beschliessen kann.

4. Aufgabenbereiche

Nachfolgend werden diejenigen Aufgabenbereiche aufgeführt, bei denen im Rahmen dieses Projekts eine Entflechtung vertieft geprüft wird. Wo eine vollständige Entflechtung nicht sinnvoll erscheint, soll die Möglichkeit von Teilentflechtungen untersucht werden. Dabei sind namentlich die Steuerung (Regelungskompetenz) sowie die Finanzierungsverantwortung bzw. die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen zu überprüfen.

Für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben sind die Verfassungsgrundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung in einer Hand) massgebend. Diese verfassungsmässigen Prinzipien sollen im Rahmen der gemeinsamen Projektarbeiten weiter konkretisiert werden. Dabei sind geeignete Kriterien zu definieren, die zur Beurteilung herangezogen werden können, ob 1) eine Aufgabe in die alleinige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung der Kantone überführt werden soll; 2) eine Aufgabe in die alleinige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung des Bundes überführt werden soll; oder 3) ob und wie die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen im Falle einer Beibehaltung einer Verbundfinanzierung angepasst werden sollen.

Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Gemäss Art. 112a BV richten Bund und Kantone Ergänzungsleistungen (EL) aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV und IV nicht gedeckt ist. Im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) sind Umfang der EL sowie Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen festgelegt. Im Bereich der Existenzsicherung werden die EL zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen. Die Verflechtungen im Bereich der EL machen das System kompliziert und erschweren die Steuerung. Die Kosten für die EL haben in den letzten 12 Jahren stark zugenommen und machen heute insgesamt rund CHF 4,7 Mia. (davon 2,4 Mrd. für die Existenzsicherung) pro Jahr aus. Im Rahmen des Projekts ist eine Entflechtung der EL für die Existenzsicherung zu prüfen. Im Vordergrund steht dabei eine Zentralisierung, wobei die Existenzsicherung gewährleistet bleiben muss und eine Ausweitung der kantonalen Kompetenzen zur Festlegung von leistungsrelevanten Parametern nicht zur Diskussion stehen kann.

Prämienverbilligung

Wer aus finanzieller Sicht nicht in der Lage ist, die Prämien der Krankenversicherung zu bezahlen, hat Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Der Bund hat gemäss Art. 117 BV die Regelungskompetenz für das Krankversicherungsgesetz (KVG). Die Kantone regeln ihrerseits die Anspruchsberechtigung und die Höhe der ausgerichteten Beiträge. Der Bund gewährt den Kantonen – unabhängig von den effektiv entstehenden Kosten – jährlich einen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die Kantone regeln ihrerseits die Anspruchsberechtigung und die Höhe der ausgerichteten Beiträge. Gegenwärtig liegt das Finanzungsverhältnis Bund – Kantone bei durchschnittlich ca. 55% – 45%. Im Zusammenspiel der verschiedenen bedarfsorientierten Leistungen der Kantone zur Existenzsicherung (insbesondere EL, Sozialhilfe und Prämienverbilligung) besteht eine komplexe Verflechtung mit zahlreichen Interdependenzen zwischen den einzelnen Systemen. Der sozialpolitische Handlungsspielraum der Kantone wird zunehmend eingeschränkt. Im Rahmen des Projekts ist eine Entflechtung der IPV zu prüfen. Im Vordergrund steht dabei eine Kantonalisierung. Weiter ist eine Finanzierung der IPV für EL-Beziehende im Rahmen des EL-Systems anstatt der IPV zu prüfen.

Bahninfrastrukturfonds

Mit der Vorlage FABI wurde auf Verfassungsstufe ein Fonds für die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur geschaffen, mit dem das Schweizer Bahnsystem leistungsfähig bleiben soll. Der Bund ist abschliessend für die Eisenbahngesetzgebung zuständig (Art. 87 BV). Der Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) wird alimentiert durch den Bund, die Kantone, die Bahnunternehmen sowie durch höhere Tarife für die Reisenden. Der Bund trägt gemäss Art. 87a BV die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur

(rund CHF 4,6 Mia. pro Jahr), wobei sich die Kantone angemessen beteiligen (CHF 500 Mio. pro Jahr). Diese Mitfinanzierung der Kantone widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Im Rahmen des Projekts ist eine Streichung der Beteiligung der Kantone zu prüfen.

Regionaler Personenverkehr

Gemäss Art. 81a BV sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Art. 87 BV hält fest, dass die Eisenbahngesetzgebung (inkl. Seilbahnen und Schifffahrt) Sache des Bundes ist. Der Regionale Personenverkehr (RPV) umfasst die Regionalverkehrsangebote des öffentlichen Verkehrs (Bahn und Bus), die nicht dem Fernverkehr oder dem Ortsverkehr zugeordnet werden. Die Finanzierung ist im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) geregelt. Bund und Kantone finanzieren die ungedeckten Kosten der vom Bund anerkannten Angebote des öffentlichen Verkehrs zu je 50% (rund CHF 1,8 Mia. pro Jahr). Diese Verbundfinanzierung führt insgesamt zu problematischen Anreizstrukturen. Im Rahmen des Projekts ist eine Kantonalisierung der Bestellung des RPV zu prüfen. Dabei ist den unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone ausgleichend Rechnung zu tragen.

Die aufgeführten Bereiche bilden den Kern des Projekts. Es können weitere Aufgabenbereiche berücksichtigt werden, bei denen der Bericht zur Motion 13.3363 ein Entflechtungspotenzial aufgezeigt hat. Das politische Steuerungsorgan entscheidet über den Einbezug weiterer Aufgabenbereiche.

5. Monitoring der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen

Bei Gesetzesanpassungen in Aufgabenbereichen, die Bund und Kantone gemeinsam wahrnehmen, kommt es regelmässig zu Diskussionen über die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Staatsebenen. Ein gemeinsames Monitoring der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen soll Klarheit über die effektiven Ausgaben schaffen. Ziel ist, zu einer gemeinsamen, konsolidierten Betrachtung der künftigen Finanzflüsse und ihrer Auswirkungen zu finden.

In einem ersten Schritt sollen die methodischen Grundlagen erarbeitet werden, um gestützt darauf ein verlässliches Instrument zur Beobachtung der künftigen Kostenentwicklung in einem bestimmten Aufgabenbereich zu erarbeiten. In einem zweiten Schritt soll dieses Instrument im Sinne eines Pilotprojekts auf die oben aufgeführten Aufgabenbereiche angewendet werden. Sollten die Erfahrungen damit positiv sein, könnte das Monitoring später im gegenseitigen Einvernehmen auf weitere Bereiche ausgeweitet und verstetigt werden.

Schliesslich ist zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass der Bund in erläuternden Berichten zu Vernehmlassungsvorlagen und Botschaften zuhanden des Parlaments die finanziellen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden systematischer und substantieller darstellt.

6. Projektorganisation

Für die Durchführung der Projektarbeiten wird eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt. Sie hat folgenden Auftrag:

- Erarbeitung von Vorschlägen für eine Neuordnung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung in den oben genannten Aufgabenbereichen (gemäss Zielsetzung und Eckwerten);
- Aufzeigen der Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung beim Bund und bei den Kantonen, der finanziellen Folgen für beide Ebenen sowie des Rechtssetzungsbedarfs;
- Aufzeigen möglicher Kompensationen für finanzielle Verschiebungen zwischen den beiden Ebenen zur Erreichung einer ausgeglichenen Globalbilanz;

- Erstellen eines Monitorings der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen für Bund und Kantone.

Die Projektorganisation umfasst:

- Das *politische Steuerungsorgan* ist paritätisch aus je drei Vertretungen des Bundes (Vorsteher EFD, Vertretung EDI, UVEK) und der Kantone (Präsidiien KdK, FDK, KöV/GDK/SODK) sowie einem Vertreter der Städte und Gemeinden zusammengesetzt und steht unter der Co-Leitung des EFD-Vorstehers und des KdK-Präsidenten. Bei den Diskussionen über die jeweiligen Aufgabenbereiche können die Präsidiien der betroffenen Direktorenkonferenzen sowie Bundesvertreter aus den betroffenen Departementen an den Sitzungen teilnehmen. Ebenfalls Einsitz nehmen der stv. Generalsekretär der KdK und der Direktor der EFV sowie die Projektleitung. Dem Steuerungsorgan obliegt die politische Gesamtleitung des Projekts, namentlich Genehmigung der Projektorganisation im Detail, Auftragserteilung an die Arbeitsgruppen sowie politische Würdigung der Vorschläge zuhanden des Bundesrates und der Kantonsregierungen.
- Das *Leitorgan* ist aus je fünf Vertretungen des Bundes (Vertretungen EFD, EDI, UVEK) und der Kantone (GS KdK, FDK, KöV, GDK, SODK) sowie einer Vertretung der Städte und Gemeinden zusammengesetzt und steht unter der Co-Leitung des Direktors der EFV und des stv. Generalsekretärs der KdK. Für allfällige weitere Themen werden die betreffenden Fachstellen punktuell einbezogen. Das Leitorgan bereitet die Entscheide des politischen Steuerungsorgans vor, stellt diesem Antrag und koordiniert die Tätigkeiten der Arbeitsgruppen. Die Projektleitung nimmt ebenfalls Einsitz im Leitorgan. Die Leitungen der Arbeitsgruppen werden nach Bedarf einbezogen.
- Die *Projektleitung* bestehend aus Vertretungen des Bundes und der Kantone stellt die operative Gesamtleitung und Koordination sicher, begleitet und unterstützt die Arbeitsgruppen und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für die übergeordneten Organe (je 100 Stellenprozente aus der EFV und dem GS KdK).
- Ca. 4-5 *Arbeitsgruppen* erarbeiten Vorschläge für eine Neuordnung der Aufgabenteilung in den jeweiligen Aufgabenbereichen sowie einen Vorschlag für ein Monitoring der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen (gemäss Projektauftrag). Sie sind aus Vertretern der Bundes- und Kantonsverwaltungen sowie nach Bedarf aus Vertretern der Städte und Gemeinden sowie externen Experten zusammengesetzt. Die Arbeitsgruppen werden von je einem Vertreter des Bundes und der Kantone paritätisch geführt.

Die Vertretungen im Steuerungsorgan und im Leitorgan werden seitens des Bundes vom Bundesrat, seitens der Kantone von der KdK und den involvierten Direktorenkonferenzen sowie seitens der Städte und Gemeinden vom Schweizerischen Städteverband und vom Schweizerischen Gemeindeverband bestimmt. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe werden vom Leitorgan bezeichnet.

7. Ressourcen

Zu Beginn der Arbeiten wird ein Projektbudget erstellt, das vom politischen Steuerungsorgan zu genehmigen ist. Die Kosten für die Projektleitung werden paritätisch zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Die Kosten für allfällige externe Mandate werden ebenfalls paritätisch getragen.

8. Zeitplan

Für die Projektplanung werden folgende Etappen definiert:

3. Quartal 2019:	Konstituierung Projektorganisation, Aufnahme der Arbeiten
Mitte 2021:	Zwischenbericht
Ende 2022:	Schlussbericht mit Empfehlungen

NZZ Live

Veranstungsausblick

6. September 2021

Debatte | Bernhard Theater Zürich und online
Mythos Schweiz:
Föderalismus in der Krise?

11. September 2021

Promenade | Region Genf
Tagesausflug in
die Weinregion Genf

14. September 2021

NZZ Podium | NZZ-Foyer, Zürich, und online
China - USA:
Kampf um die Welthegemonie

7. Oktober 2021

Investment live | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Digitalisierung und Vorsorge:
Endlich Durchblick
bei den drei Säulen?

17. Oktober 2021

Debatte | Kaufleuten Zürich
40 Jahre Opernhauskrawalle –
über die Legitimation von Gewalt

20. Oktober 2021

Zukunftsdebatte | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Mobilität der Zukunft

21. Oktober 2021

NZZ Podium | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Weltrisikogemeinschaft:
handlungsfähig sein und bleiben

26. Oktober 2021

Zukunftsdebatte | NZZ-Foyer, Zürich, und online
Perspektive 2040: In Zürich
nur noch Wolkenkratzer?

1. November 2021

Gespräche | Bernhard Theater Zürich
David Signer:
Afrikanische Aufbrüche –
wie Träume fliegen lernen

5. November 2021

Gespräche | Bernhard Theater Zürich
Die Welt von morgen – Simonetta
Sommaruga im Gespräch

8. November 2021

Genussakademie | NZZ-Foyer, Zürich
Schweizer Weinduell:
Weinspezialistin gegen
WeinakademikerEine Übersicht über alle
Veranstaltungen der NZZ finden
Sie unter: nzz.ch/liveDen Föderalismus zementieren,
normalisieren oder reformieren?

Drei Zukunftsperspektiven für die kantonale Interessenvertretung im Bund

RAHEL FREIBURGHHAUS

In guldernen Lettern und den vier Landesprachen präsentiert sich die Marmortafel beim Hauseingang an der Speichergasse 6 in Bern. In dem pompös anmutenden Bau tüftelte Albert Einstein einst an bahnbrechenden Theorien – heute beherbergt er grosszügige Büroräumlichkeiten, welche die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 13 Direktorenkonferenzen sowie 16 assoziierte Organisationen unter einem Dach vereinen.

Böse Zungen spötteln über den «Palast der Selbstbewussten», wohingegen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der Kantone die «ausgezeichnete Dialogplattform» rühmen. Das 2008 eröffnete «Haus der Kantone» erleichtere die interkantonale Zusammenarbeit, was ein schlagkräftigeres, weil geeintes Auftreten gegenüber dem Bund ermögliche. Nur rund 250 Meter nordwestlich verrät eine weitaus diskretere Türklingel die Untermieter im Bollwerk 19: «antenna amministrativa». Von dort aus streckt der Tessiner Beauftragte für Aussenbeziehungen seine Fühler zum in Fussgängerdistanz gelegenen Parlamentsgebäude und zur zentralen Bundesverwaltung aus, um im Auftrag des Staatsrates für die Anliegen des Südkantons zu weibeln.

Fernab der Bundesstadt drucken Regionalzeitungen derweil übergrosse Stellenannoncen, mit denen Regierungsräte nach einer oder einem loyalen Delegierten suchen, der für ein stattliches Salär die «Interessenvertretung auf Bundesebene» verantwortet und die kantonale «Lobbyarbeit generell unterstütz[t]». Und Regierungspräsidenten twittern direkt aus den Amtsstuben, um dem Bundesrat ihre schwere Enttäuschung über den InstA-Verhandlungsabbruch mit der EU in einer ungefilterten Instant-Reaktion kundzutun.

Schöne alte Klagen

Wohl nie zuvor waren die mannigfachen Bemühungen der Kantonsregierungen, sich im bundespolitischen Willensbildungsprozess Gehör zu verschaffen, für die Öffentlichkeit sichtbar. Allzu leicht wird dabei übersehen, wie ungleich, prekär und reformbedürftig die vertikalen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bundesstaat geworden sind.

Spätestens seit den 1970er Jahren wird ebendieser Missstand von politikwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Seite in erschreckender Regelmässigkeit vorgetragen. Dass die Gliedstaaten mit angemessenem Gewicht an landesweit verbindlichen Entscheidungen partizipieren können, ist für den Föderalismus nämlich ebenso essenziell wie deren Autonomie, über ihre innere Organisation zu bestimmen, eigene Steuern zu erheben oder Bundesgesetze den örtlichen Verhältnissen angepasst umzusetzen. Nur wo den nachgeordneten Entitäten wirkmächtige Teilhabeinstitute an die Hand gegeben sind, um die Bundespolitik mitzuprägen, bleibt die föderale Machtbalance im Lot.

Welche drei Zukunftsperspektiven besitzt die für den Föderalismus derart zentrale Mitwirkungskomponente also hierzulande?

Stillschweigend akzeptieren

Eine erste Variante besteht darin, den «Ist-Zustand» weiterhin wortlos hinzunehmen. Untätigkeit heisst, die ungleich gewordenen Zugangschancen zu zementieren. Nur eine einzige Kantonsregierung kann sich glücklich schätzen, eine ehemalige Kollegin im Bundesrat zu wissen, die auch einmal nach Feierabend zum Telefonhörer greift, um sich der drückenden Anliegen ihrer Heimat persönlich zu vergegenwärtigen. Längst nicht alle Kantonshauptorte sind geografisch derart vorteilhaft gelegen, damit Chefbestimmten und Chefbeamte in nützlicher Frist persönlich im Bundesamt



Die Kantonswappen in der Kuppel des Bundeshauses.

GAËTAN BALLY / REUTERS

oder in der zuständigen Sachbereichskommission vorstellig werden können.

Datenerhebungen zeigen, dass die unterschiedlichen Landesgegenden in den Kaderpositionen der Bundesverwaltung seit Bundesstaatsgründung keineswegs proportional vertreten sind – und dass die Präsidien der gewichtigen interkantonalen Konferenzen meist unter einem kleinen Zirkel an «Regimentsfähigen» ausgemacht werden. Auch müssen die Exekutiven finanziell darbenende Stände in Zeiten angespannter Finanzlage stets damit rechnen, dass «Aussenbeziehungsposten» mit zum Ersten zählen, was ihnen die Parlamente wegzürzen.

In der gelebten Verfassungspraxis widerstrebt all dies dem föderalistischen Grundprinzip der Gleichheit der Kantone. Wenn heute oftmals schlicht die kühnste Strategie, das tragfähigste Beziehungsnetzwerk oder die finanziell aufwendigste «botschaftsähnliche» Niederlassung in «Bundesbern» obsiegt, strapaziert das die freundeidgenössische Solidarität.

Ungeschönt sagen, was ist

Bei einer zweiten Handlungsoption geht es um eine ausschliesslich diskursive Neubewertung des Status quo. Deren Tragweite ist allerdings nicht zu unterschätzen. Sagen, was ist: Statt den Ständerat als «Kantonskammer» oder eigentlichen «Hort des Föderalismus» zu verklären, ist dessen institutionelle Konstruktion endlich ungeschönt anzuerkennen. Ohne direkte Einsitznahme der Kantonsbehörden treten gliedstaatliche Interessen nämlich allzu oft hinter dem Parteibuch zurück; eine Tendenz, die sich durch die Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage im Jahre 2014 weiter verstärkte.

Ihrer bedeutungsschwangeren Bezeichnung als *Standesinitiative* wird auch das Initiativbegehrenrecht kaum je gerecht, mündete in den letzten drei Legislaturen doch nur rund ein Prozent in einem Erlassentwurf der Bundesversammlung. Der renommierte Staatsrechtler Ivo Hangartner hat mit seiner Anfang der 1970er Jahre gestellten Diagnose recht behalten, wonach die über das «Volksverdict» ermittelte Standesstimme bestenfalls als Minderheitenschutz taugt, aber keinesfalls der föderalen Mitsprache dient. Sich weiterhin mit «lehrbuchmässigen» Aufzählungen symbolisch überhöhter vertikaler Föderalismusinstitutionen zu begnügen, widerspiegelt die Realität schon lange nicht mehr.

In der Schweiz bedarf es einer «Normalisierung» derjenigen Begrifflichkeiten, welche die amerikanische Forschung seit Jahrzehnten voraussetzt: Subnationale Exekutiven sind als genuine Interessengruppen anzudenken, die gegenüber dem Bund lobbyieren. Solche Termini mögen anrühlich klingen oder kantonsseitige Abwehrreflexe hervorrufen. Mit gebotener Nüchternheit betrachtet, liefern sie jedoch das nötige begriffliche Rüstzeug, um zu benennen, wie die Kantone dem Verfassungsgebot gemäss «an der Willensbildung des Bundes mit[wirken]» (Art. 45 Abs. 1 BV).

In dieser Lesart funktioniert der Ständerat als solcher nicht länger als relevantes Partizipationsorgan. Vielmehr mausern sich dessen Mitglieder zum bevorzugten Ziel kantonalen Einwirkungsversuche. Von der «eigenen» Kantonsregierung werden sie regelmässig zu Sessionstreffen geladen – und/oder mit «föderalismusfreundlichen» Abstimmungsempfehlungen eingedeckt.

Herbeiführen, was sein sollte

Ein dritter Weg gründet in einer Reform des vertikalen Institutionengefüges, um den frühzeitigen, sachgerechten und chancengleichen Einbezug aller Kantone langfristig sicherzustellen. Das Schweizer Föderalsystem sei eine «sehr schwer erneuerbare Ordnung», konstatierte der Politologe Leonhard Neidhart bereits 1970, als er seine Thesen zur «Reform des Bundesstaates» vorlegte. Es fehle nicht nur an «konkreten Vorstellungen darüber, was umgestaltet werden soll», sondern überhaupt an «Vorstellungsfähigkeit», was sein müsste. Ausgebaute plebiszitäre Elemente, die Vorliebe von Partialrevisionen gegenüber einer Radikalkur sowie ein «kooperationsunwilliger Kantonalismus», der nicht einsehe, wie ««Bewahren» auch einmal «Verändern»» heissen könne, erklären laut Neidhart die erschwerte Veränderbarkeit der föderalen Verfassungsarchitektur.

Umso bemerkenswerter ist es, dass der jüngste Impuls vom Verbund der Stände selbst ausging. Unter der Ägide der KdK schlugen sie im Dezember 2020 vor, ein schlankes und paritätisch zusammengesetztes politisches Führungsgremium einzusetzen. Letzteres solle die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verbessern und in Krisenzeiten klare, rasche Grundlagen für die gemeinsame Entscheidungsfindung erarbeiten. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass dieser Reformansatz bereits zu Neidharts Zeit

in den 1970er Jahren kursierte. So sinnierten eine bundesrätliche Botschaft sowie der Amtsbericht des St. Galler Regierungsrats über ein «ständiges Organ» in Gestalt einer «zentralen föderativen Kontakt- und Koordinationsstelle». Eine solche gemeinsame Konferenz des Bundespräsidenten und der 26 Regierungspräsidenten, wie sie einem damaligen NZZ-Kommentator vorschwebte, erinnert an das Modell der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz.

Sei es aus politischem Kalkül oder gewieftem Realitätssinn: Soweit Reformideen den für die föderative Staatsordnung charakteristischen Gedanken der Mitwirkung der Glieder überhaupt in zeitgemässer Form neu verwirklichen wollen, scheinen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger althergebrachte Rezepte zu bemühen. Dennoch haben die Kantone jetzt einen ersten, wichtigen Schritt zur überfälligen Reformdebatte gemacht. Die ungleich gewordenen Zugangschancen länger hinzunehmen, wäre aus Sicht der Kantonsregierungen ebenso leichtfertig, wie auf eine glückliche Fügung zu hoffen, mit ihren Interessen auch künftig durchzudringen, ohne die vertikalen Mitspracherechte auf eine solidere Basis zu stellen.

Bedingung ist jedoch, die partikularen Bedürfnisse als *Kanton* in übergeordneten Fragen wie der Weiterentwicklung des Föderalismus oder der Neugestaltung der Aufgabenteilung hinter den kollektiven Anliegen *der Kantone* zurückzustellen. Auch sind die Stände vom Vorwurf eines «unzulässigen» betriebenen, unerwünschten Lobbyings zu befreien – und es ist ungeteilt anzuerkennen, dass sie als konstitutive Träger des Bundesstaats und als Vollzugsverantwortliche über eine besondere Legitimation verfügen, ihre bundespolitischen Interessen mit Nachdruck wahrzunehmen.

Rahel Freiburghaus, Jahrgang 1994, arbeitet als Assistentin und Doktorandin am Lehrstuhl für Schweizer Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Ihr Dissertationsvorhaben geht der Frage nach, wie die Kantonsregierungen auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess einwirken.

NZZ-Veranstaltung: Rahel Freiburghaus diskutiert mit der Leiterin des NZZ-Inlandressorts Christina Neuhaus und weiteren Experten über die Relevanz und die Zukunft des Föderalismus. 6. September 2021, Bernhard-Theater, Zürich, und online.

Tickets unter nzz.ch/live



Die Aufnahme von Zehntausenden Flüchtlingen aus der Ukraine erfordert die Zusammenarbeit aller drei Staatsebenen (im Bild Zivilschützer, die in Zürich Kojen vorbereiten).

KARIN HOFER / NZZ

Der Föderalismus verträgt keine Eitelkeiten

Bund, Kantone und Gemeinden mussten nahtlos von der Corona-Pandemie zur Bewältigung der Ukraine-Krise wechseln. Ein permanenter und departementsübergreifender Krisenstab des Bundes unter Einbezug der Kantonsvertretungen wäre hilfreich. Gastkommentar von Christian Rathgeb

Föderalismus verträgt keine Eitelkeiten, sondern setzt eine permanente – insbesondere auch selbstkritische – Analyse voraus, um das eigene System stetig verbessern zu können. All dies gilt selbstredend auch für den Krisenfall, und deshalb haben die Kantone im Rahmen der Konferenz der Kan-

tonsregierungen (KdK) gemeinsam Empfehlungen formuliert, wie die föderale Zusammenarbeit in Krisenzeiten verbessert werden kann. Es braucht auf gesamtschweizerischer Ebene ein sektorübergreifendes, antizipatives und kohärentes Krisen-



management: Vertretungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen sollen sich regelmässig auf strategischer Ebene austauschen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen hatte hierzu im Dezember 2020 ein paritätisches Krisengremium vorgeschlagen. Der bereits heute bestehende Föderalistische Dialog zwischen Bund und Kantonen kann diese Aufgabe aber ebenso gut wie ein neues Gremium übernehmen. Dieser Dialog findet bereits heute regelmässig zwischen Delegationen des Bundesrats und der KdK statt und dient dem Informationsaustausch und der Diskussion von Themen, die das Verhältnis von Bund und Kantonen betreffen. Ziel ist es unter anderem, die Politik von Bund und Kantonen frühzeitig abzustimmen. Die Zusammensetzung der Delegationen variiert je nach Thema und ermöglicht den gezielten Einbezug der Direktorenkonferenzen.

Ergänzend zu diesem politisch-strategischen Austausch soll auf operativer Ebene ein permanenter und departementsübergreifender Krisenstab des Bundes unter Einbezug von Kantonsvertretungen die Vorbereitung von Grundlagen für politische Entscheide auf Bundesebene sicherstellen. In diesem Zusammenhang laden die Kantonsregierungen den Bund ein, die Rolle und eine allfällige Weiterentwicklung des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) zu prüfen und die einschlägigen Rechtsgrundlagen entsprechend anzupassen.

Bund, Kantone und Gemeinden haben nahtlos von der Pandemie zur Bewältigung der Ukraine-Krise gewechselt. Die Unterbringung und Betreuung von derzeit über 50 000 Flüchtlingen aus der Ukraine stellt eine grosse Herausforderung dar. Der Bundesrat hat hier früh den Sonderstab Asyl aktiviert und die Kantone und Gemeinden einbezogen, um auf der politisch-strategischen Ebene den regelmässigen Austausch und die Koordination über die Staatsebenen hinweg sicherzustellen.

Der Bund musste im Rahmen der Covid-Krisen-Bewältigung auch zur Kenntnis nehmen, dass er genau wie in der normalen Lage auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen die Kantonsregierungen wenn immer möglich direkt konsultiert, bevor er Massnahmen plant oder erlässt. Die Kantonsregierungen haben hier an Tempo zugelegt. Dank gestrafften Prozessen sind sie heute bei Krisen in der Lage, dem Bund innert kürzester Zeit Konsultationsantworten zu geben.

Die von der Covid-Krise hauptsächlich betroffenen interkantonalen Konferenzen, allen voran die

Gesundheits-, die Volkswirtschafts- und die Finanzdirektorenkonferenz, haben im Rahmen ihres Auftrags als politische Plattformen zielführende Arbeit geleistet. Die Aufgaben und Rollen der im Haus der

Die Konferenzen können Stellungnahmen an den Bundesrat oder Empfehlungen an die Kantonsregierungen richten. Das Recht auf abweichende Stellungnahmen bleibt gewahrt.

Kantone angesiedelten Konferenzen im Verhältnis zum Bund und zu den Kantonsregierungen sind an sich klar: Interkantonale Konferenzen initiieren und organisieren in ihren Zuständigkeitsbereichen den Erfahrungs-, Meinungs- und Informationsaustausch und fördern die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen.

Als Koordinationsorgane ermöglichen sie Absprachen und gemeinsame Haltungen der Kantone – aber nur dann, wenn die Konferenzen einen entsprechenden Auftrag der Kantone erhalten haben. In diesem Fall können die Konferenzen Stellungnahmen an den Bundesrat oder Empfehlungen an die Kantonsregierungen richten. Das Recht auf abweichende Stellungnahmen bleibt gewahrt. Denn: Politische Entscheide auf Stufe Exekutive werden auch in Krisen einzig durch den Bundesrat (nationale Ebene) oder die Kantonsregierungen (kantonale Ebene) als die demokratisch legitimierte Gremien getroffen.

Schliesslich ist aufgrund der Erfahrungen in der Covid-Krise für die Kantone klar: Wenn aufgrund der epidemiologischen Lage gesamtschweizerisch einheitliche Massnahmen als notwendig erachtet werden (z. B. Maskentragen im öV, einheitlicher Testzugang für die Bevölkerung), ist es im politischen System der Schweiz nicht sinnvoll, dass 26 Kantonsregierungen gleichlautende Entscheidungen treffen.

Genau aus diesem Grund sieht das Epidemien-gesetz schon heute für die besondere Lage vor, dass der Bundesrat nach Anhörung der Kantonsregie-

Neue Zürcher Zeitung

Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
<https://www.nzz.ch/>

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 87'908
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich



Seite: 19
Fläche: 72'336 mm²



Kanton Bern
Canton de Bern

Auftrag: 1077523
Themen-Nr.: 999.084

Referenz: 84461874
Ausschnitt Seite: 3/3

rungen Massnahmen für die ganze Schweiz anordnen kann und dies – wenn es angezeigt ist – auch tun sollte. Damit dieses Zusammenspiel künftig besser funktioniert und nicht wertvolle Zeit verlorengeht, braucht es die politische Absprache, und zwar in einem institutionellen Gefäss.

Christian Rathgeb ist Regierungsrat im Kanton Graubünden und Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).



Der Föderalismus in der Corona-Pandemie

BERNHARD WALDMANN, Prof. Dr. iur.*

Die Bewältigung der Covid-19-Epidemie stellt für alle Staaten (und natürlich auch für deren Bevölkerung) eine grosse Herausforderung und Belastung dar. Angesichts der neueren (negativen) Entwicklungen häufen sich hierzulande die Stimmen, welche der föderalen Staatsorganisation die Krisentauglichkeit absprechen. Der vorliegende Beitrag untersucht anhand der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung auf Bundesebene den rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung der Epidemie. In der gegenwärtigen Epidemie treten zwar einige Schwächen in der Konzeption und Anwendung dieses rechtlichen Rahmens hervor. Eine generelle Systemkritik greift indes zu kurz.

Faire face à l'épidémie de Covid 19 représente un défi et un fardeau majeurs pour tous les pays (et bien sûr pour les personnes qui y vivent). Au vu des récents développements (plutôt négatifs), de plus en plus de voix s'élèvent pour nier la capacité d'un système fédéral à faire face à la crise. Cet article examine le cadre juridique de la lutte contre l'épidémie sur la base de la répartition des tâches et des responsabilités entre la Confédération et les cantons, mais également de l'implication des cantons dans la législation fédérale. La pandémie que nous vivons a fait ressortir certaines faiblesses dans la conception et l'application de ce cadre juridique. Il serait cependant bien trop facile d'en déduire une critique générale du système.

Affrontare l'epidemia di Covid 19 è una grande sfida e un onere per tutti i paesi (e naturalmente per le persone che vi abitano). Alla luce dei recenti sviluppi (in parte negativi), sono sempre più numerose le voci che mettono di dubbio la capacità del sistema federale d'affrontare la crisi. L'articolo esamina il quadro giuridico della lotta all'epidemia sulla base della ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra Confederazione e cantoni e del coinvolgimento dei cantoni nell'elaborazione e nell'applicazione della legislazione federale. È indubbio che nella concezione e nell'applicazione di questo quadro giuridico sono emerse alcune criticità. Sarebbe tuttavia eccessivo dedurre da tali difficoltà una critica generale del sistema.



* Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um einen leicht ausgebauten Auszug eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 19. Jahrestagung des Zentrums für Rechtssetzungslehre der Universität Zürich gehalten hat und der anfangs 2021 in einem entsprechenden Tagungsband erscheinen wird. Ich danke meiner Kollegin Frau Prof. Eva Maria Belser sowie meinen Mitarbeitern Frau Dr. Claudia Höchner und Herrn MLaw Florian Bergamin herzlich für die kritische Lektüre des Manuskripts und die wertvollen Anregungen.

Inhaltsübersicht

I.	Ausgangslage.....	2
II.	Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bereich der Epidemienbekämpfung.....	4
	1. Verfassung	4
	2. Epidemiengesetz	4
	a) Kompetenzen und Aufgaben des Bundes in der besonderen und ausserordentlichen Lage	5
	b) Kantonale (Rest-)Kompetenzen in der besonderen und ausserordentlichen Lage	6
	3. Würdigung	7
III.	Mitwirkung der Kantone an der (Not-)Rechtsetzung des Bundesrats	9
	1. Im Allgemeinen.....	9
	2. Vernehmlassung im Besonderen.....	10
IV.	Schluss	11

I. Ausgangslage

- 1 Seit mehreren Monaten hält die Atemwegserkrankung «Covid-19», ausgelöst durch ein neuartiges Coronavirus («Sars-CoV-2»), die ganze Welt in Bann. In der Schweiz wurde am 25. Februar 2020 zum ersten Mal ein Patient positiv auf das Virus getestet. In der Folge stieg die Anzahl der positiv getesteten Personen und später auch die Zahl der Hospitalisierungen und der Todesfälle von an Covid-19 erkrankten Personen rasch und exponentiell an. In dieser *ersten Phase* (die auch als «erste Welle» bezeichnet wird) rief der Bundesrat zuerst die besondere (28. Februar 2020) und kurz darauf die ausserordentliche Lage (16. März 2020) aus und übernahm die Federführung für regulatorische Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie, wobei den Kantonen die Möglichkeit für ergänzende und strengere Regelungen nie ganz verschlossen war.¹ Nach rund drei Monaten – einer Phase, die von manchen auch als «Lockdown» oder gar als «Shutdown» bezeichnet wurde² – kehrte der Bundesrat am 19. Juni 2020 von der ausserordentlichen zur besonderen Lage zurück.³ Es folgte eine etwas entspanntere Phase (*zweite Phase*) mit relativ wenigen Neuinfektionen und einer Lockerung der Massnahmen in Bund und Kantonen.⁴ Der Bundesrat begnügte sich mit punktuellen Regelungen, überliess aber die Federführung für die Bekämpfung der Epidemie den Kantonen.⁵ Diese versuchten in der Folge, Neuinfektionen hauptsächlich über das Contact-Tracing und Quarantänemassnahmen einzudämmen. Anfangs Oktober 2020 stiegen die Zahlen an positiv auf das Virus getesteten Personen allerdings landesweit sehr stark an, was sich kurz darauf auch in der Anzahl Hospitalisierter widerspiegelte. Die viel befürchtete «zweite Welle» war überraschend rasch und heftig über das Land eingebrochen. Innert kürzester Zeit mussten die In-

¹ Vgl. für eine Zusammenfassung der Entwicklungen in dieser Phase BUNDESRAT, Botschaft Covid-19-Gesetz, [BBI 2020 6568 f.](#) Vgl. zur Frage der kantonalen Regelungsspielräume unten Rz. 10 f.

² Vgl. dazu etwa HAEFELI/GALLI/VISCHER, N 5 («Lockdown-Regime»).

³ Dies machte sich allerdings erst am 22. Juni 2020 durch das Inkrafttreten neuer Verordnungen bemerkbar. Vgl. insbesondere die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) vom 19. Juni 2020 ([SR 818.101.26](#)).

⁴ Vgl. für eine Übersicht [BAG, Lockerungen und Verstärkungen der Massnahmen, Stand 2. September 2020](#).

⁵ So explizit BUNDESRAT, Botschaft Covid-19-Gesetz, [BBI 2020 6569](#).

strumente und die dazugehörigen Regulative für diese *dritte Phase* der Epidemie neu eingestellt werden: den Anfang machten einige Kantone, der Bund zog schrittweise nach⁶ und besonders betroffene Kantone ordneten weitergehende Massnahmen an.⁷

- 2 Während der ganzen Epidemie, aber ganz besonders in der laufenden dritten Phase ist der *Föderalismus* als einer der tragenden Grundpfeiler unseres politischen Systems nicht nur in den Medien und in der Politik, sondern auch in einer breiteren Öffentlichkeit in den Fokus der Kritik geraten. Viele monieren, dass das kleinräumige föderale System und die daraus hervorgehenden unterschiedlichen kantonalen Strategien und Regelungen («Flickenteppich») nicht geeignet seien, um die Ausbreitung des Virus wirksam einzudämmen.⁸ Andere Stimmen setzen die Kritik eher daran an, dass sich einige Kantonsregierungen in Kompetenzstreitigkeiten und unterschiedlichen Interpretationen der Fallzahlen verhedderten⁹, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund teilweise ungenügend funktionierte¹⁰ oder dass es an übergreifenden Krisenorganen mangle¹¹.
- 3 Dieser Systemkritik liegt allerdings oftmals ein unvollständiges oder gar falsches Verständnis des Föderalismus zugrunde: Der Begriff des «Föderalismus» bzw. das Konzept einer föderalen Staatsorganisation («Bundesstaat») darf nicht einfach mit (alleiniger) kantonaler Zuständigkeit und Verantwortung («Kantönligeist») oder den daraus hervorgehenden Regelungunterschieden («Flickenteppich») gleichgesetzt werden.¹² Eine föderale Staatsorganisation beinhaltet nicht nur Vielfalt, sondern auch Einheit. Gerade in ausserordentlichen Situationen wie einer Epidemie können Kompetenzverlagerungen an den Bund, Autonomieverluste der Kantone beim Vollzug sowie gewisse Einschränkungen der Mitwirkungsrechte der Kantone

⁶ Vgl. die Änderungen der Covid-19-Verordnung besondere Lage ([SR 818.101.26](#)) vom 18. Oktober 2020 ([AS 2020 4159](#); Inkrafttreten am 19. Oktober 2020: Maskentragpflicht, Homeoffice-Empfehlung) und vom 28. Oktober 2020 ([AS 2020 4503](#); Inkrafttreten am 29. Oktober 2020: Massnahmen gegenüber Personen, betreffend öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe und Veranstaltungen sowie zum Arbeitnehmerschutz; Inkrafttreten am 2. November 2020: Bildungseinrichtungen). Vgl. ferner auch die Änderung der Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 3; [SR 818.101.24](#)) vom 28. Oktober 2020 betreffend die Einführung von Sars-Cov-2-Antigen-Schnelltests ([AS 2020 4495](#); Inkrafttreten am 2. November 2020).

⁷ Vgl. für eine Übersicht über die kantonalen Regelungen den Beitrag von CLAUDIA HÖCHNER (Kantonale Regelungen zu Covid-19 in der Übersicht) in diesem Newsletter.

⁸ So titelte der «Blick» am 18. Oktober 2020: «Föderalismus im Gegenwind, Bund setzt dem Kantönligeist ein Ende»; ferner statt vieler ERICH ASCHWANDEN, Viele Schüler müssen eine Schutzmaske tragen, Flickenteppich bei Gymnasien und Berufsschulen, in: NZZ vom 10. August 2020, S. 1; BALTHASAR GLÄTTLI, zitiert in «20 Minuten» vom 14. Oktober 2020; BERNARD WUTHRICH, Les limites du fédéralisme face à la pandémie, in: Le Temps vom 19. Oktober 2020. Positiv konnotiert erscheint der «Flickenteppich» hingegen bei CHRISTOPH EISENRING, Ein Hoch auf den Flickenteppich, in: NZZ vom 24. November 2020, S. 19.

⁹ Vgl. etwa MATTHIAS DAUM, «Das Gschtürm muss aufhören», in: ZEIT Schweiz vom 22. Oktober 2020.

¹⁰ Vgl. ANDREA KUČERA/LAURINA WALTERSPERGER, Lehren aus Corona: Parteien fordern nationalen Krisenstab, in: NZZaS vom 9. August 2020, S. 8; RENÉ DONZÉ/ANDREA KUČERA, Spannungen zwischen Bund und Zürich nehmen zu, in: NZZaS vom 2. August 2020, S. 7; LARISSA RHYN, Der Bund lässt die Kantone im Stich, in: NZZ vom 31. Juli 2020, S. 7.

¹¹ GEORG HÄSLER SANSANO, Jetzt nur nicht die Nerven verlieren!, in: NZZ vom 17. Oktober 2020, S. 1. Derselbe Autor erachtete es allerdings auch als unangemessen, den Föderalismus als «Kantönligeist» zu bezeichnen, und hielt den Föderalismus als tauglichen Weg, um auf Entwicklungen kleinräumig reagieren zu können; vgl. GEORG HÄSLER SANSANO, Wieder steht die Schweiz vor entscheidenden Corona-Tagen, in: NZZ vom 31. Oktober 2020, S. 10.

¹² Vgl. zum Begriff des Föderalismus und zum Konzept des Bundesstaats (als Verwirklichung des Föderalismuskonzepts im Kontext der Organisation eines Staates) eingehend SCHWEIZER, N 3, 5 f.; ferner BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 6 N 2 f.

bei der Rechtsetzung des Bundes gerechtfertigt sein. Diese Verschiebungen und Einschränkungen müssen aber im Rahmen der geltenden Verfassung und allfälliger krisenbezogener Spezialgesetzgebungen erfolgen und dürfen nicht weitergehen, als es die ausserordentliche Situation erfordert. Der Föderalismus als solcher wird dabei nicht aufgehoben, sondern in den von Verfassung und Gesetzgebung vorgesehenen Krisenmodus versetzt.¹³ Allerdings kann jede Krisensituation auch Anlass bieten, bestehende Strukturen und Abläufe der föderalen Staatsorganisation zu überprüfen, weiterzuentwickeln und – falls nötig – abzuändern.

- 4 Anhand der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (II.) und der Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung des Bundes (III.) soll im Folgenden aufgezeigt werden, in welchem (verfassungs-)rechtlichen Rahmen sich der Föderalismus im gegenwärtigen Krisenmodus bewegt. Im Fokus steht dabei die Bekämpfung der Epidemie; auf die Massnahmen zur Abfederung wirtschaftlicher Einbussen wird hingegen nicht näher eingegangen.

II. Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bereich der Epidemienbekämpfung

1. Verfassung

- 5 Das Gesundheitswesen fällt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Für die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren räumt die Bundesverfassung (Art. 118 Abs. 2 lit. b BV¹⁴) allerdings dem Bund eine verpflichtende und nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz ein.¹⁵ Die Kompetenz ist umfassend¹⁶ und erfasst über die reine Gefahrenabwehr («Gesundheitsschutz») hinaus auch die Risikoprävention.¹⁷ Im Bereich des Schutzes des Menschen vor übertragbaren Krankheiten hat der Bund seine Kompetenzen weitgehend ausgeschöpft.

2. Epidemiengesetz

- 6 Das Epidemiengesetz (EpG)¹⁸ weist dem Bund sowohl bei der Vorbereitung zur Bewältigung künftiger als auch bei der Bekämpfung ausgebrochener Epidemien eine starke Führungs- und Koordinationsrolle zu.¹⁹ Im Einzelnen unterscheidet es für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach drei Stufen:²⁰ Während in der *normalen* Lage Massnahmen grundsätzlich durch die Kantone zu treffen sind, findet in der *besonderen* (Art. 6 EpG) sowie in der

¹³ BELSER/STÖCKLI/WALDMANN, S. 3.

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 ([SR 101](#)).

¹⁵ Statt vieler BERGAMIN/MAZIDI, N 9; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 118 N 6; GÄCHTER/RENOLD-BURCH, in: Waldmann et al. (Hrsg.), BSK BV, Art. 118 N 10 f.; POLEDNA, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-Komm. BV, Art. 118 N 12.

¹⁶ Statt vieler POLEDNA, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-Komm. BV, Art. 185 N 12.

¹⁷ BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 444 f.](#)

¹⁸ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012 ([SR 818.101](#)).

¹⁹ BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 312](#); GÄCHTER/LOPEZ, S. 119.

²⁰ Zum Ganzen BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 337](#); BERGAMIN/MAZIDI, N 12 ff. Vgl. zur Entwicklung der Aufgabenteilung KLEY, S. 270 ff.

ausserordentlichen Lage (Art. 7 EpG) eine Aufgabenübertragung auf den Bund (Bundesrat) statt. Je nach Schwere der Epidemie erweitern sich die Befugnisse des Bundes.²¹ Den Kantonen verbleiben aber auch in der besonderen und der ausserordentlichen Lage Kompetenzen, solange und soweit der Bund keine abschliessende Regelung getroffen hat (Rz. 11). Schliesslich liegt der Vollzug der Massnahmen in allen drei Lagen bei den Kantonen, sofern ihn das Gesetz nicht dem Bund zuweist (Art. 75 EpG). Die Kantone unterstehen dabei einer (koordinierenden) Aufsicht des Bundes (Art. 77 EpG); dieser kann den Kantonen u.a. Massnahmen für einen einheitlichen Vollzug vorschreiben (Art. 77 Abs. 3 lit. a EpG). Die Kosten des Vollzugs tragen grundsätzlich die Kantone (Art. 71 EpG); der Bund trägt die Kosten für die Versorgung mit Heilmitteln (Art. 73 EpG) sowie von Massnahmen im internationalen Personenverkehr (Art. 74 EpG).

a) *Kompetenzen und Aufgaben des Bundes in der besonderen und ausserordentlichen Lage*

7 In der *besonderen* Lage überträgt das Gesetz dem Bundesrat (und damit auch dem Bund) die Kompetenz zum Erlass verschiedener Massnahmen, für die in der normalen Lage die Kantone zuständig wären. Die Massnahmen werden in Art. 6 Abs. 2 lit. a–d EpG zwar abschliessend aufgezählt. Sie sind aber in ihrer Gesamtheit relativ weit gefasst und umfassen insbesondere alle in Art. 40 EpG aufgeführten Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen.²² So kann der Bundesrat in der besonderen Lage Massnahmen anordnen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern (Art. 40 Abs. 1 EpG). Dabei kann er namentlich Veranstaltungen verbieten oder einschränken (Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG), Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG) oder bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken (Art. 40 Abs. 2 lit. c EpG). Dazu kommen freilich jene Kompetenzen, die das Gesetz dem Bundesrat unabhängig von der jeweiligen Lage zuweist.²³

8 Entgegen einer weit verbreiteten und auch vom Bundesrat²⁴ vertretenen Auffassung ging die Verantwortung für die Bekämpfung der Epidemie beim Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage nicht in die (alleinige) Verantwortung der Kantone zurück. Vielmehr stehen in der besonderen Lage Bund und Kantone gleichermassen in der Pflicht. Mit anderen Worten «bleiben die Aufgaben bezüglich Massnahmen und Kommunikation verflochten»; sie «bedürfen einer koordinierten gemeinsamen Einschätzung, einer Abstimmung der zu ergreifenden Massnahmen und einer Definition der Prozesse, die zu Entscheiden zur Krisenbewältigung führen.»²⁵

Dem Bund (bzw. dem Bundesrat) obliegt es in der besonderen Lage, die Situation laufend zu beobachten und soweit nötig neue Massnahmen zu treffen oder bestehende Massnahmen zu verschärfen. Er hat dabei nöti-

²¹ TRÜMLER/UHLMANN, N 27.

²² Vgl. BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 365](#).

²³ Dazu gehören Art. 41 ff. EpG (Massnahmen im internationalen Personenverkehr), Art. 44 ff. EpG (Vorschriften betreffend die Versorgung mit Heilmitteln, den Warenverkehr oder Leichentransporte) und Art. 77 Abs. 3 EpG (Vollzugsvorschriften).

²⁴ Vgl. BUNDESRAT, Botschaft Covid-19-Gesetz, [BBl 2020 6569](#).

²⁵ Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)/Bundesamt für Gesundheit (BAG), [COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG, 22. Oktober 2020](#).

genfalls aus eigenem Antrieb zu handeln und nicht erst dann einzuschreiten, wenn es die Kantone verlangen.²⁶ Der Handlungsspielraum bleibt allerdings auf die vom EpG vorgesehenen Massnahmen beschränkt (Rz. 7); weitergehende Massnahmen kann der Bundesrat nur treffen, wenn es die «ausserordentliche Lage» (Art. 7 EpG) erfordert (Rz. 9). Nach meinem Dafürhalten ist fraglich, ob die am 29. Oktober 2020 in Kraft getretene Maskenpflicht im öffentlichen Raum (Art. 3c Abs. 2 Covid-Verordnung besondere Lage) durch Art. 6 Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 40 EpG abgedeckt ist: Die Bewegung im öffentlichen Raum stellt keine Veranstaltung dar (Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG) und der öffentliche Raum ist keine öffentliche Institution i.S.v. Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG. Art. 40 Abs. 2 lit. c EpG deckt Vorschriften für Aktivitäten an definierten (= bestimmten) Orten, also generell-konkrete Anordnungen (Allgemeinverfügungen) ab²⁷ und bildet m.E. keine Grundlage für generell-abstrakte Vorschriften im öffentlichen Raum. Die Generalklausel von Art. 40 Abs. 1 EpG ist als Kompetenzgrundlage für eine Verordnung des Bundesrates zu unbestimmt. Vor diesem Hintergrund müssten für eine Maskenpflicht im öffentlichen Raum (oder Teilen davon) die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 7 EpG («ausserordentliche Lage») gegeben sein, was wohl derzeit unter den gegebenen Umständen mit guten Gründen bejaht werden könnte.

Die Kantone ihrerseits sind zum Erlass von Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie berechtigt und verpflichtet, soweit der Bundesrat keine abschliessende Regelung getroffen hat (Rz. 11).

- 9 In der *ausserordentlichen Lage* kann der Bundesrat (und damit auch der Bund) gemäss Art. 7 EpG für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen. Es handelt sich dabei allerdings um keine eigenständige, kompetenzbegründende Ermächtigungsnorm, sondern um eine Verweisung auf Kompetenzen, die dem Bundesrat (und damit auch dem Bund) entweder aufgrund der übrigen Vorschriften des EpG oder aber nach Massgabe der Notrechtsklausel von Art. 185 Abs. 3 BV zukommen. Art. 7 EpG ist mit anderen Worten deklaratorischer Natur. Im Einzelnen ist zu unterscheiden:
- Zunächst müssen die dem Bundesrat während einer besonderen Lage zustehenden Kompetenzen (Art. 6 Abs. 2 lit. a–d EpG) erst recht in der ausserordentlichen Lage zustehen. Die Grundlage für die jeweiligen Verordnungen ergibt sich somit nicht aus Art. 185 Abs. 3 BV, sondern aus der jeweiligen Ermächtigungsnorm (z.B. Art. 40 EpG, allenfalls in Verbindung mit Art. 7 EpG).
 - Die Notrechtsklausel von Art. 185 Abs. 3 BV kommt erst zum Zug, wenn sich für epidemiologische Massnahmen des Bundes keine Grundlage mehr im EpG ergibt und die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 185 Abs. 3 BV erfüllt sind. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass die Ausrufung der ausserordentlichen Lage bzw. die Heranziehung von Notrechtskompetenzen gar nicht nötig ist, solange die entsprechenden Verordnungsregelungen durch Art. 6 Abs. 2 EpG («besondere Lage») oder andere spezialgesetzliche Ermächtigungsnormen abgedeckt werden können.²⁸

b) Kantonale (Rest-)Kompetenzen in der besonderen und ausserordentlichen Lage

- 10 In allen bisherigen Phasen der Covid-19-Epidemie verzichtete der Bundesrat auf eine abschliessende Regelung. Ferner machte er in der ausserordentlichen Lage von seiner Befugnis,

²⁶ Das Strategiepapier GDK/BAG (Fn. 25 hiervor) sieht unterschiedliche Szenarien vor, in denen der Bund lediglich auf Aufforderung der GDK reagiert, von den Kantonen weitergehende Massnahmen oder von der GDK weitergehende Empfehlungen erwünscht oder selbst schweizweit Massnahmen anordnet.

²⁷ Darauf weisen neben dem Wortlaut auch die Gesetzesmaterialien hin; vgl. BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 392](#).

²⁸ Vgl. dazu auch WYSS (N 7 sowie Fn. 24), der zurecht darauf hinweist, dass der Umfang der unter Art. 6 Abs. 2 lit. b EpG eingeräumten Regelungsbefugnisse weit reicht und auf eine prophylaktische Ausrufung der ausserordentlichen Lage (für den Fall, dass es weitergehende Massnahmen braucht) zu verzichten sei.

die Anordnung der notwendigen Massnahmen auf einzelne (besonders betroffene) Landesteile zu begrenzen (Art. 7 EpG), keinen Gebrauch. Die Kantone behalten ihre Zuständigkeiten, soweit die jeweiligen Verordnungen des Bundesrats nichts anderes bestimmen.²⁹

- 11 Diese *konkurrierenden* Zuständigkeiten können nicht nur zu unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Kantonen führen, sondern auch *Kompetenzabgrenzungsprobleme* gegenüber dem Bund mit sich bringen:³⁰
- Für Bereiche, die im Verordnungsrecht des Bundes nicht geregelt sind, stellt sich die Frage, ob diese in der Regelungshoheit der Kantone verbleiben³¹ oder ob der Bundesrat im Sinne eines qualifizierten Schweigens einen Regelungsverzicht anordnet.³²
 - Hat der Bund hingegen eine Regelung getroffen, stellt sich die Frage, ob diese abschliessend ist oder den Kantonen einen Spielraum für weitergehende Vorschriften belässt. Diese Frage kann nur durch Auslegung der jeweiligen Verordnungsbestimmung beantwortet werden.³³ Die einzelnen Bundesvorschriften können abweichende oder weitergehende kantonale Regelungen nicht nur explizit, sondern auch implizit³⁴ ausschliessen.

3. Würdigung

- 12 Dass es im Verlauf der verschiedenen Phasen der Epidemie zu schwierigen Kompetenzabgrenzungsfragen und Fehleinschätzungen der Tragweite der jeweiligen Verantwortlichkeiten gekommen ist, liegt auf der Hand. Dennoch greift es zu kurz, hierfür eine generelle Systemkritik ins Feld zu führen und dem Föderalismus generell die Eignung in der Krise abzusprechen. Die Probleme betreffen vielmehr in erster Linie die Anwendung des bestehenden rechtlichen Rahmens und die Ausübung der darin liegenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume. Mit dem EpG hat der Gesetzgeber eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche für die Bewältigung von Epidemien die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen entlang eines dreistufigen Modells (normale, besondere und ausserordentliche Lage) regelt und eine kohärente Massnahmenplanung unter der Führung des Bundes erlaubt.³⁵ In der gegenwärtigen Epidemie treten einige Schwächen dieses gesetzlichen Rahmens hervor.³⁶ Im Nachgang wird

²⁹ Eine entsprechende Bestimmung (Art. 1a) wurde am 16. März 2020 in die COVID-19-Verordnung 2 aufgenommen ([AS 2020 783](#)) und am 1. April 2020 leicht umformuliert ([AS 2020 1131](#)). Sie findet sich in ihrer ursprünglichen Formulierung wieder in Art. 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 ([SR 818.101.26](#)).

³⁰ Vgl. dazu eingehender und mit Beispielen BERGAMIN/MAZIDI, N 29 ff., 42 ff.; BERNARD, S. 62 ff.

³¹ So enthielt das Bundesrecht beispielsweise keine Regelungen zu Besuchen in Alters- und Pflegeheimen, Invalideinrichtungen oder Spitälern. Hier waren kantonale Einschränkungen zulässig. Vgl. [BAG, Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2](#) (Version vom 15. Juni 2020), ad Art. 1a.

³² Vgl. [BAG, Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2](#) (Version vom 15. Juni 2020), ad Art. 1a, wonach der Bundesrat auf ein Ausgehverbot verzichten und den Kantonen bewusst keine Regelungsbefugnis belassen wollte. M.E. lag gleichzeitig mit Art. 7c COVID-19-Verordnung 2 eine (implizit) abschliessende Regelung zur Nutzung des öffentlichen Raums vor, sodass kein Raum für zusätzliche Bestimmungen wie etwa ein Ausgangsverbot verblieb (vgl. auch BERGAMIN/MAZIDI, N 47 betreffend eine vom Urner Regierungsrat angeordnete Ausgangsbeschränkung für Personen über 65 Jahre).

³³ WYSS, N 6.

³⁴ Vgl. das Beispiel in Fn. 32.

³⁵ Vgl. BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 312 f.](#)

³⁶ So etwa hinsichtlich der Tragweite und der Unbestimmtheit von Art. 7 EpG.

sorgfältig zu evaluieren sein, ob das dreistufige Modell Anpassungen erfordert bzw. ob und inwieweit die Führungsrolle des Bundes (Bundesrates) verstärkt werden müsste.³⁷

- 13 Hinter diesen (Anwendungs-)Schwierigkeiten steht die Kernfrage nach dem erforderlichen und angemessenen Mass an Vereinheitlichung in Pandemiezeiten. *Einheitliche* Regelungen schaffen einerseits Klarheit und berücksichtigen die Tatsache, dass sich die Menschen in kantonsübergreifenden Räumen bewegen und damit auch das Virus nicht an Kantonsgrenzen Halt macht.³⁸ Andererseits riskieren einheitliche Regelungen die unterschiedliche Betroffenheit in einzelnen Kantonen oder Regionen auszublenden und die Intensität der Massnahmen nach einer durchschnittlichen Sachlage auszurichten, dies mit der Folge, dass sie für gering betroffene Regionen als zu streng und für stark betroffene Regionen als zu milde erscheinen³⁹, wodurch letztlich auch die Akzeptanz der Massnahmen in der Bevölkerung sinkt. Umgekehrt begünstigen kantonale (Rest-)Zuständigkeiten zwar regional angepasste Lösungen; sie können aber Rechtsunsicherheiten hervorrufen und die Rechtsadressaten veranlassen, Restriktionen (wie z.B. der Schliessung von Klubs und Restaurants) über das Ausweichen in Kantone mit weniger strengen Regeln zu entgehen. In diesem Dilemma vermag das *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5a BV) eine gewisse, wenn auch lediglich schwache Richtschnur zu bilden. Es macht eine einheitliche Regelung durch den Bund rechtfertigungsbedürftig (und nicht umgekehrt) und gebietet, den Umfang und die Intensität einer Bundesregelung auf das zur Erfüllung seiner Aufgaben Notwendige zu beschränken.⁴⁰

So ergeben beispielsweise kantonale Vorschriften über eine Maskenpflicht im öffentlichen Fernverkehr keinen Sinn⁴¹, während kantonale Handlungsspielräume beim Umgang mit Veranstaltungen massgeschneiderte Lösungen erlauben.

Wo einheitliche Regelungen erforderlich sind, könnten diese zwar unter normalen Umständen auch im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit geschaffen werden; in einer Epidemie bleibt aber für eine interkantonale Koordination der Massnahmen in der Regel keine Zeit.

- 14 Dem Bundesrat ist es in den ersten beiden Phasen der Epidemie (Rz. 1) relativ gut gelungen, in dieser rechtlich und staatspolitisch schwierigen Gratwanderung zwischen Vereinheitlichung und Differenzierung einen ausgewogenen Kompromiss zu finden, indem er sich in bestimmten Bereichen auf Mindestvorschriften beschränkte und den Kantonen einen Raum für Verschärfungen⁴² oder Erleichterungen⁴³ überliess. Ob Gleiches auch für die angebrochene dritte Phase (Rz. 1) gilt, wird sich erst in einigen Wochen weisen. In den ausländischen

³⁷ So schlägt BERNARD (S. 65 ff.) vor, dem Bundesrat in der ausserordentlichen Lage (Art. 7 EpG) ausschliessliche Zuständigkeiten zuzuweisen, sodass (weitergehende) kantonale Regelungen nur noch dann zulässig sind, wenn sie im Verordnungsrecht des Bundesrats explizit vorbehalten werden.

³⁸ Vgl. BELSER/STÖCKLI/WALDMANN, S. 2.

³⁹ Vgl. BELSER/STÖCKLI/WALDMANN, S. 6.

⁴⁰ SCHWEIZER/MÜLLER, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-Komm. BV, Art. 5a N 24; WALDMANN, S. 7.

⁴¹ Eine solche wurde nach anfänglichem Zögern vom Bundesrat erst am 2.7.2020 eingeführt ([AS 2020 2735](#); in Kraft seit dem 6.7.2020) und am 12.8.2020 ([AS 2020 3547](#)) auf den Luftverkehr ausgedehnt.

⁴² Vgl. z.B. Art. 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 ([SR 818.101.26](#)) betreffend zusätzliche, zeitlich begrenzte Beschränkungen der Kantone für Veranstaltungen; ferner bereits Art. 7e COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 (eingefügt am 27.3.2020 [[AS 2020 1101](#)]) mit teilweise rückwirkender Inkraftsetzung; ausser Kraft seit dem 22. Juni 2020), wonach der Bundesrat zusätzliche Einschränkungen oder Einstellungen der Tätigkeiten bestimmter Wirtschaftsbranchen bewilligen kann (dieses sog. «Krisenfenster» wurde in erster Linie für den Kanton Tessin geschaffen).

⁴³ Vgl. z.B. Art. 7 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 ([SR 818.101.26](#)), wonach die zuständige Behörde im Einzelfall Erleichterungen bewilligen kann; ferner Art. 7 COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März

Medien zeigte man sich teilweise überrascht, dass der Bundesrat angesichts der im europäischen und internationalen Vergleich hohen Infektions-, Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen auf den Erlass strengerer Massnahmen verzichtete und das Feld hierfür den Kantonen überliess.⁴⁴ Ob und wie weit sich diese Zurückhaltung auch mit der Befürchtung des Bundesrats erklären lässt, in der Folge auch die wirtschaftlichen Folgen von getroffenen Massnahmen abfedern zu müssen, bleibt offen.

III. Mitwirkung der Kantone an der (Not-)Rechtsetzung des Bundesrats

1. Im Allgemeinen

- 15 Die Mitwirkung der Kantone an der politischen Willensbildung des Bundes bildet neben der Eigenständigkeit und Autonomie der Kantone einen der Grundpfeiler des schweizerischen Bundesstaates.⁴⁵ Art. 45 Abs. 1 BV hebt die besondere Stellung der Mitwirkung im Zuständigkeitsbereich des Bundes (insbesondere in der Rechtsetzung) hervor, gewährleistet aber eine solche lediglich «nach Massgabe der Verfassung».
- 16 Zentral für die Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung ist zunächst die in Art. 45 Abs. 2 BV verankerte Pflicht des Bundes, die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und sie zur Stellungnahme einzuladen, wenn ihre Interessen betroffen sind. Form und Modalitäten der Anhörung werden von der Verfassung nicht im Einzelnen vorgegeben; verlangt ist aber ein rechtzeitiger Einbezug, der eine gestaltende Einwirkung auf die Willensbildung des Bundes ermöglicht.⁴⁶ Die verfassungsrechtlichen Vorgaben bleiben im Einzelnen konkretisierungsbedürftig;⁴⁷ die Mitwirkung geht aber über eine blosser Stellungnahme im Rahmen einer Vernehmlassung zu einem Vorentwurf (Rz. 19) hinaus.⁴⁸ In ausserordentlichen Situationen besteht bisweilen ein Bedürfnis nach raschem und effizientem Handeln. Gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone sind aber auch hier gefordert;⁴⁹ die Zeit, die man ohne die Gewährung einer Mitwirkung vielleicht im Entscheidungsprozess zu gewinnen glaubt, verliert man ansonsten später im Vollzug. Der Dringlichkeit kann bei der Ausgestaltung der Mitwirkung Rechnung getragen werden. Eine rechtzeitige Information muss aber in jedem Fall gewährleistet bleiben.

2020 (eingefügt am 16.3.2020 [[AS 2020 783](#)]; ausser Kraft seit dem 22. Juni 2020) betreffend Ausnahmen von Verboten für Ausbildungsstätten sowie Veranstaltungen und Betriebe.

⁴⁴ Vgl. statt vieler JOHANNES RITTER, [Warum die Schweiz so hohe Fallzahlen hat](#), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Oktober 2020. In diesem Artikel wird u.a. der Epidemiologe Christian Althaus zitiert, der gar von einem «politischen Totalversagen der Schweiz» spricht.

⁴⁵ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 45 N 2; BUNDESRAT, Botschaft BV, [BBl 1997 I 210](#).

⁴⁶ WALDMANN, in: Waldmann et al. (Hrsg.), BSK BV, Art. 45 N 26; vgl. auch BUNDESRAT, Botschaft BV, [BBl 1997 I 211](#).

⁴⁷ Vgl. Art. 15a [RVOV](#).

⁴⁸ KNAPP/SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-Komm. BV, Art. 45 N 11, 16.

⁴⁹ Vgl. dazu auch KNAPP/SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-Komm. BV, Art. 45 N 16; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 45 N 5 (Frage offengelassen).

- 17 Hinsichtlich der epidemiologischen Massnahmen verlangt Art. 6 Abs. 2 EpG in der besonderen Lage eine vorgängige Anhörung der Kantone.⁵⁰ Hingegen fehlt in Art. 7 EpG für Massnahmen des Bundesrats in der ausserordentlichen Lage ein entsprechender Hinweis. Daraus wird verbreitet gefolgert, dass der Bundesrat Massnahmen auch ohne Konsultation der Kantone treffen kann.⁵¹ Ein solcher e-contrario-Schluss übersieht, dass es sich bei Art. 7 EpG lediglich um eine Verweisungsnorm handelt und dass Art. 45 Abs. 2 BV grundsätzlich auch für den Erlass von verfassungsunmittelbaren Notverordnungen gilt. Freilich müssen die Modalitäten der Mitwirkung der besonderen Situation angepasst werden. Eine Mitwirkung setzt aber auf jeden Fall voraus, dass der Bund die Kantone früh genug über seine Vorhaben informiert.

Art. 1 Abs. 3 des neuen Covid-19-Gesetzes⁵² verlangt, dass der Bundesrat die Kantone bei der Erarbeitung von Massnahmen, die ihre Zuständigkeiten betreffen, einbezieht. Bei zeitlicher Dringlichkeit soll der Austausch hauptsächlich über die betroffenen Fachkonferenzen stattfinden.⁵³

- 18 Die in Art. 45 Abs. 2 BV verankerten Informations- und Konsultationspflichten des Bundes bestehen gegenüber den einzelnen Kantonen. Die Verfassung schliesst eine kollektive Mitwirkung über interkantonale Organe nicht aus, solange die Mitwirkungsrechte der einzelnen Kantone gewahrt bleiben.⁵⁴ In Notsituationen ist eine Koordination der kantonalen Mitwirkung unabdingbar. Die Kantone sind dabei gefordert, sich diesbezüglich entsprechend den Umständen der Situation zu organisieren.

Das bereits erwähnte Strategiepapier GDK/BAG⁵⁵ weist der GDK für die Konsultation der Kantone eine Schlüsselrolle zu. Je nach Tragweite der geplanten Massnahmen hat die GDK die betroffenen Direktorenkonferenzen (über deren Sekretariate) sowie allenfalls die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu informieren. Einzig bei nicht primär gesundheitspolitischen, sondern thematisch übergreifenden und langfristig ausgerichteten Massnahmen erfolgt die Anhörung grundsätzlich über die KdK.⁵⁶ Da selbst primär epidemiologische Massnahmen weitergehende Auswirkungen haben, sind die einzelnen Kantone gefordert, ihre Stellungnahmen in der Gesamtregierung abzustimmen.

2. Vernehmlassung im Besonderen

- 19 Ein weiterer Pfeiler der Mitwirkung der Kantone an Rechtsetzungsvorhaben des Bundes bildet die Vernehmlassung (Art. 147 BV). Die Vernehmlassungspflicht erstreckt sich auf alle «wichtigen Erlasse» (Art. 147 BV). Diese werden im Vernehmlassungsgesetz (VIG)⁵⁷ konkretisiert und umfassen u.a. auch Verordnungen von grosser Tragweite (Art. 3 Abs. 1 lit. d VIG). Dieses Erfordernis erfüllen sowohl Verordnungen nach Art. 6 EpG als auch solche, die

⁵⁰ Im Entwurf war gar davon die Rede, dass der Bundesrat die Massnahmen «in Absprache mit den Kantonen» trifft (Art. 6 Abs. 2 E-EpG; [BBl 2011 457 ff., 459](#)). Der Bundesrat ging davon aus, dass die institutionalisierte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Koordinationsorgan die Grundlage schafft, damit ein Massnahmenbeschluss «im gegenseitigen Einvernehmen schnell erfolgen kann» (BUNDESRAT, Botschaft EpG, [BBl 2011 364](#)).

⁵¹ Vgl. z.B. BERGAMIN/MAZIDI, N 22.

⁵² Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 ([SR 818.102](#)).

⁵³ BUNDESRAT, Botschaft Covid-19-Gesetz, [BBl 2020 6590](#).

⁵⁴ Vgl. WALDMANN, in: Waldmann et al. (Hrsg.), BSK BV, Art. 45 N 11.

⁵⁵ Vgl. Fn. 25 hiervor.

⁵⁶ GDK/BAG (Fn. 25), S. 7 f.

⁵⁷ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 18. März 2005 ([SR 172.061](#)).

sich auf Art. 7 EpG und/oder Art. 185 Abs. 3 BV abstützen. In der Praxis wird bei Notverordnungen in der Regel auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet. Die Lehre hat ein solches Vorgehen bisher geschützt.⁵⁸ Im Rahmen einer umfassenden Teilrevision des VIG wurde indes eine Bestimmung eingefügt, welche die Gründe für einen Verzicht auf eine Vernehmlassung aufführt (Art. 3a VIG⁵⁹). Die Notverordnungen sind in dieser abschliessenden⁶⁰ Aufzählung nicht enthalten. Möglich bleibt immerhin eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist nach Art. 7 Abs. 4 VIG.

IV. Schluss

- 20 Die Bewältigung der Covid-19-Epidemie stellt den Staat vor grosse Herausforderungen. Ob Bundesstaaten für diese Aufgabe besser oder schlechter gerüstet sind als Einheitsstaaten oder Einheitsstaaten mit dezentralen Strukturen, lässt sich mangels eindeutiger wissenschaftlicher Evidenzen nicht seriös beurteilen.

Deutschland musste zu Beginn der Krise Anpassungen an seinem Infektionsschutzgesetz vornehmen, um die zuvor nur schwachen oder praktisch gar nicht vorhandenen Kompetenzen des Bundes zu stärken.⁶¹ Es gab denn auch Stimmen, die den Flickenteppich von unterschiedlichen Massnahmen in den Bundesländern im Allgemeinen sowie den regelrechten «Lockerungswettbewerb» zwischen den Bundesländern auf Ende der ersten Welle hin kritisierten.⁶² Andere führen den (relativen) Erfolg in der Krise auf einen funktionierenden (kooperativen) Föderalismus zurück.⁶³

In *Frankreich* wurden v.a. zu Beginn der Epidemie Stimmen laut, welche die auf den zentralistisch organisierten Staatsaufbau zurückzuführende träge Bürokratie bemängelten und mehr Dezentralisierung forderten.⁶⁴ Als positives Modell für eine effiziente Krisenbewältigung wurde immer wieder Deutschland mit seinem dezentralem Ansatz und dem funktionierenden Zusammenwirken der verschiedenen Akteure erwähnt.⁶⁵ Andere Stimmen wiesen darauf hin, dass in Deutschland andere Faktoren den Erfolg der Massnahmen mitbestimmen und die Verfehlungen in Frankreich keineswegs eine Folge der mangelnden Dezentralisierung seien.⁶⁶

⁵⁸ Vgl. TRÜMLER, N 218 (Fn. 576); RECHSTEINER, N 414; SÄGESSER, SHK VIG, Art. 7 N 24; STÖCKLI, S. 31.

⁵⁹ Eingefügt durch Ziff. I des Bundesgesetzes vom 26. September 2014, in Kraft seit 1. April 2016 ([AS 2016 925](#)).

⁶⁰ BUNDESRAT, Botschaft Änderung Vernehmlassungsgesetz, [BBl 2013 8898](#).

⁶¹ Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020, [BGBl. 2020 Teil I Nr. 14](#). Vgl. zum Ganzen MÜNCH, S. 211 f.

⁶² Vgl. die Hinweise bei SABINE KROPP, Zerreiβprobe für den Flickenteppich?: Der deutsche Föderalismus in Zeiten von Covid-19, [VerfBlog, 2020/5/26](#). Eine repräsentative Studie der Universität Konstanz zur öffentlichen Wahrnehmung des Corona-Krisenmanagements mit bundesweit rund 3'000 Teilnehmenden zeigt: Auch wenn der Föderalismus als prinzipiell hinderlich für effektives Krisenmanagement betrachtet wird, so wird implizit das individuelle Vorgehen der Bundesländer doch seitens der Bürgerinnen und Bürger wertgeschätzt. Die Studie wurde im Mai 2020 publiziert und ist [hier](#) abrufbar.

⁶³ BENZ, S. 345 ff.; LARS P. FELD/THOMAS KÖNIG, [Der Föderalismus wirkt](#), Zeit Online vom 11. Mai 2020; SABINE KROPP, Zerreiβprobe für den Flickenteppich?: Der deutsche Föderalismus in Zeiten von Covid-19, [VerfBlog, 2020/5/26](#); ROLAND STURM, Der deutsche Föderalismus in Corona-Zeiten, [Beitrag vom 18.5.2020](#) im Blog des Instituts für Föderalismus Innsbruck.

⁶⁴ Vgl. DOMINIQUE BUSSERAU (Präsident der «association des départements de France»), [Coronavirus: la centralisation française, un « obstacle » face à la crise selon Bussereau](#), in: L'Express vom 24. April 2020.

⁶⁵ Siehe den Historiker EDOUARD HUSSON, [Allemagne 1 / France 0 : ce que l'efficacité face au Coronavirus risque de changer aux rapports de force européens](#), in: Atlantico vom 23. April 2020. Vgl. auch CHRISTIAN SAINT-ETIENNE, [La nécessaire restructuration de l'État français](#), in: Atlantico vom 26. April 2020.

⁶⁶ BENJAMIN MOREL/ALEXIS FOURMONT/BENOÎT VAILLOT, [Pourquoi la décentralisation n'est pas un remède miracle contre le Covid-19](#), in: The Conversation vom 28. April 2020; PIERRE STEINMETZ, [Nos ratés face au Covid-19 n'ont aucun rapport avec un manque de décentralisation](#), in: Le Figaro vom 24. April 2020.

Auch in *Österreich* mussten die gesetzlichen Grundlagen zu Beginn der Krise im Eilzugstempo auf die Bedürfnisse der Krisenbewältigung angepasst werden.⁶⁷ Dieses delegiert Verordnungskompetenzen je nach Anordnungsbereich auf den Bundesminister für Gesundheit, den Landeshauptmann und auf die Bezirksverwaltungsbehörden. Die Zusammenarbeit auf allen territorialen Ebenen scheint insgesamt gut zu funktionieren.⁶⁸

In *Italien* standen zunächst die italienischen Regionen und Lokalregierungen im Zentrum der Krisenbewältigung.⁶⁹ Mit der Zeit hat die italienische Regierung vermehrt koordinierend eingegriffen und die Massnahmen konsolidiert. Dies wirft die Frage auf, ob und inwieweit dadurch die Autonomie der Regionen auch in allgemeiner Weise in Mitleidenschaft gezogen wird.⁷⁰

- 21 Vergleicht man die Verläufe der Epidemie während der beiden Wellen in diesen vier Staaten, wird relativ rasch klar, dass der Erfolg im Umgang mit einer Epidemie von einer Vielfalt von Faktoren abhängt, die gar nicht oder nur indirekt mit der Staatsform zusammenhängen. Die Schweiz stand – wie Deutschland und Österreich – in der ersten Phase bedeutend besser da als Frankreich oder Italien. In den letzten Wochen allerdings lag die Anzahl Neuinfektionen pro Kopf hierzulande höher als in Frankreich oder in Italien. Vor diesem Hintergrund greift es zu kurz, Erfolge oder Misserfolge allein dem Föderalismus zuzuschreiben. Immerhin erlaubt eine föderale Staatsform eine gewisse Flexibilität in der Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten sowie eine auf die Verhältnisse abgestimmte Intensität an Kooperation und Wettbewerb. In der Handhabung dieser Einstellungsgrößen können die einzelnen Bundesstaaten durchaus verschiedene Wege gehen.
- 22 In Krisen von nationaler Tragweite sinkt gewöhnlicherweise das Verständnis für dezentrale Strukturen und differenzierte Lösungsansätze. Rasch ertönt der Ruf nach einheitlicher und zentraler Steuerung durch den Bund. Gerade bei Epidemien, deren Verbreitung an den Kantongrenzen nicht Halt macht, ist eine gewisse Zentralisierung der Entscheidungsprozesse denn auch nötig und sinnvoll. Gleichzeitig gilt es aber auch zu bedenken, dass die Kantone, die in normalen Zeiten für das Gesundheitswesen zuständig sind und selber als Leistungserbringer in der Spitalversorgung auftreten, über Infrastrukturen, Wissen und Erfahrung verfügen, letztlich die entscheidenden Akteure sind. Ohne die Kantone lässt sich auch eine landesweite Epidemie nicht wirksam bekämpfen.
- 23 Mit dem Epidemien-gesetz verfügt die Schweiz über eine Rechtsgrundlage, welche eine lagebedingte Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen vornimmt und dem Bund Instrumente für eine gesamtschweizerische Steuerung der Bekämpfungsmassnahmen in die Hand gibt. Dieses aus dem Jahr 2012 stammende Gesetz durchläuft in diesen Zeiten seinen ersten ernsthaften Anwendungstest. Dass dabei immer wieder neue Fragen und Probleme auftauchen und darüber hinaus sogar Ungereimtheiten oder Lücken im Gesetz sichtbar werden, erstaunt nicht, handelt es sich doch um einen in «normalen» Zeiten konzipierten Erlass, der für künftige, im Einzelnen nicht voraussehbare Notsituationen geschaffen

⁶⁷ Vgl. COVID-19-Massnahmegesetz, [BGBl. I Nr. 12/2020](#) (Inkrafttreten am 16. März 2020). Vgl. für eine Übersicht der bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen https://www.oesterreich.gv.at/themen/coronavirus_in_oesterreich/Rechtliche-Grundlagen.html (Stand 14. November 2020).

⁶⁸ Vgl. mit weiteren Hinweisen PETER BUSSJÄGER, Österreichischer Föderalismus besteht den «Corona-Test», [Newsletter Föderalismus Info 04/2020](#) (Institut für Föderalismus Innsbruck).

⁶⁹ Vgl. für eine Übersicht der Regelungen: federalismi.it, [Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa Aggiornato al 1° luglio 2020](#).

⁷⁰ KARL KÖSSLER, Schwächt Covid-19 Italiens Regionen? Die Frage ist, ob die krisenbedingte Zentralisierung sich verfestigt, [Beitrag vom 14. April 2020](#) im Blog des Instituts für Vergleichende Föderalismusforschung Eurac Research.

wurde. Vor diesem Hintergrund ist es falsch, vorhandene Schwierigkeiten und Ungereimtheiten schlechthin der föderalen Staatsorganisation zuzuschreiben oder geradezu eine Krise des Föderalismus heraufzubeschwören. Die nicht einfache Situation bietet vielmehr eine Chance, die bestehenden Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Abläufe kritisch zu evaluieren und nötigenfalls zu verbessern und somit den Föderalismus für künftige Krisensituationen weiterzuentwickeln.

* * *

Bibliographie

Literatur

BELSER EVA MARIA/STÖCKLI ANDREAS/WALDMANN BERNHARD, Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus, Sonderausgabe IFF Newsletter 2/2020 (abrufbar unter <https://www3.unifr.ch/federalism/de/dienstleistungen/newsletter>); BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf 2017; BENZ ARTHUR, Föderale Demokratie, Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie, Baden-Baden 2020; BERGAMIN FLORIAN/MAZIDI SIMON, Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen, Sonderausgabe Newsletter IFF 2/2020 (abrufbar unter <https://www3.unifr.ch/federalism/de/dienstleistungen/newsletter>); BERNARD FRÉDÉRIC, La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en situation de pandémie, in: Pandemie und Recht: Beitrag des Rechts zur Bewältigung einer globalen Krise, ZSR Sondernummer 2020, S. 55 ff.; BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2.A., Zürich 2017; EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3.A., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. Autor/-in, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-Komm. BV); GÄCHTER THOMAS/LÓPEZ SARA, Entwurf zu einer Totalrevision des Epidemiengesetzes, Sicherheit & Recht, S. 118 ff.; HAEFELI ANDREA/GALLI DARIO/VISCHER MARKUS, Anpassung privatrechtlicher Verträge infolge von COVID-19, in: Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.), COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, § 1, S. 1 ff.; KLEY ANDREAS, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.» - Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, S. 268 ff.; MÜNCH URSULA, Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise, in: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2020, S. 209 ff.; RECHSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016; SÄGESSER THOMAS, Stämpflis Handkommentar Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2005; SCHWEIZER RAINER, Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Föderalismus, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Bd. I, Zürich/Basel/Genf, Teil III.1, S. 531 ff.; STÖCKLI ANDREAS, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, in: Pandemie und Recht: Beitrag des Rechts zur Bewältigung einer globalen Krise, ZSR Sondernummer 2020, S. 9 ff.; TRÜMPLER RALPH, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012; TRÜMPLER RALPH/UHLMANN FELIX, Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.), COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, § 19, S. 567 ff.; WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (HRSG.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit.

Autor/-in, in: Waldmann et al. (Hrsg.), BSK BV); WALDMANN BERNHARD, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus?, Newsletter IFF 4/2015; WYSS DAMIAN, Sicherheit und Notrecht, Ein Überblick über die Anwendung des Epidemiengesetzes und das konstitutionelle Notrecht des Bundesrats in der COVID-19-Krise und im Allgemeinen, Jusletter 25. Mai 2020.

Materialien

BUNDESRAT, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, [BBl 1997 I 1 ff.](#) (zit. Botschaft BV); Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 3. Dezember 2010, [BBl 2011 311 ff.](#) (zit. Botschaft EpG); Botschaft zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes vom 6. November 2013, [BBl 2013 8875 ff.](#) (zit. Botschaft Änderung Vernehmlassungsgesetz); Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 12. August 2020, [BBl 2020 6563 ff.](#) (zit. Botschaft Covid-19-Gesetz).



Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz

Vom Bundesrat verabschiedet am 24. September 2021
Durch die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen genehmigt
am 17. Dezember 2021

*Der Schweizerische Bundesrat
und
die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK),
treffen die folgende Vereinbarung:*

1 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Diese Rahmenvereinbarung regelt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der digitalen Transformation ihrer Verwaltungen. Die Kantone beziehen die Gemeinden ein.

² Die Rahmenvereinbarung greift nicht in die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein.

2 Grundsätze

¹ Zur Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System schaffen Bund und Kantone die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS).

² Die DVS fördert die digitale Transformation der Verwaltungen in der Schweiz namentlich durch die Entwicklung von Standards und als politische Plattform (politische Plattform mit Standardentwicklung). Sie übernimmt die Aufgaben von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK).

³ Die DVS gibt Empfehlungen ab. Sie stellt keine verbindlichen Regelungen auf. Die Gemeinwesen können die Empfehlungen über ihre internen Verfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich für verbindlich erklären.

⁴ Die DVS fördert den Austausch und die Koordination bei Projekten auf Bundes- und interkantonalen Ebene im Bereich der digitalen Transformation der Verwaltung.

⁵ Die DVS arbeitet mit Fachorganisationen, insbesondere mit dem Verein eCH, der Firma eOperations Schweiz AG und der Fachgruppe E-Government der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz zusammen.

⁶ Die DVS pflegt Kontakte zu den für die digitale Transformation verantwortlichen Stellen der Gemeinwesen.

⁷ Die DVS sucht den Dialog mit der Wissenschaft, mit der Wirtschaft und mit der Zivilgesellschaft.

⁸ Den Trägern sind bis spätestens 2026 Entscheidungsgrundlagen für die allfällige Weiterentwicklung der DVS in Richtung politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung zu unterbreiten.

3 Trägerschaft, Partner und einzelvertraglich mitwirkende Gemeinwesen

3.1 Trägerschaft

¹ Der Bund und die Kantone sind gleichberechtigte Träger der DVS. Sie handeln durch den Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen.

² Entscheide der Trägerschaft kommen im Konsens zustande.

³ Als Träger haben Bund und Kantone folgende Rechte und Pflichten:

- a. Sie bestimmen ihre Vertretung im politischen Führungsgremium, im operativen Führungsgremium und in der Delegiertenversammlung.
- b. Sie ernennen auf Vorschlag des politischen Führungsgremiums eine Beauftragte oder einen Beauftragten von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz (die oder der Beauftragte).
- c. Sie verabschieden alle vier Jahre die Grundfinanzierung der DVS in Form eines Budgets und eines 3-Jahres-Finanzplans.
- d. Sie verabschieden alle vier Jahre die Strategie der DVS. Sie orientieren sich bei der Festlegung ihrer eigenen Strategien im Bereich der digitalen Transformation der Verwaltung an der Strategie der DVS.
- e. Sie werden über den Jahresbericht, die Jahresrechnung und den Umsetzungsplan informiert.
- f. Sie können auf freiwilliger und vertraglicher Basis die Umsetzung von einzelnen Projekten und Leistungen finanzieren.
- g. Sie wirken darauf hin, dass die zuständigen Körperschaften und Instanzen über die Anträge des politischen Führungsgremiums in einem politisch koordinierten Prozess fristgerecht entscheiden.
- h. Sie fördern in ihrem Verantwortungsbereich die Verbreitung der im Rahmen des Leistungsauftrags der DVS erarbeiteten oder unterstützten Ergebnisse, namentlich der Basisdienste, sowie die Mitwirkung in Projekten und Arbeitsgruppen.

⁴ Die Kantone etablieren Strukturen und Prozesse, welche die Einbindung und Mitwirkung ihrer Gemeinden fördern.

3.2 Partner

¹ Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) können die DVS als Partner unterstützen.

² Sie haben folgende Mitwirkungsmöglichkeiten:

- a. Sie bestimmen ihre Vertretung im politischen und im operativen Führungsgremium sowie in der Delegiertenversammlung.
- b. Sie werden über die Rahmenvereinbarung, das Budget und den 3-Jahres-Finanzplan sowie über den Jahresbericht und die Jahresrechnung informiert.
- c. Sie verabschieden gemeinsam mit den Trägern die Strategie der DVS. Sie orientieren sich bei der Festlegung ihrer eigenen Strategien im Bereich der digitalen Transformation der Verwaltung an der Strategie der DVS.
- d. Sie nehmen den Umsetzungsplan zur Kenntnis.
- e. Sie können auf freiwilliger und vertraglicher Basis die Umsetzung von einzelnen Projekten und Leistungen finanzieren.
- f. Sie fördern in ihrem Verantwortungsbereich die Verbreitung der im Rahmen des Leistungsauftrags der DVS erarbeiteten oder unterstützten Ergebnisse, namentlich der Basisdienste, sowie die Mitwirkung in Projekten und Arbeitsgruppen.

3.3 Einzelvertraglich mitwirkende Gemeinwesen

¹ Einzelne Gemeinden und das Fürstentum Liechtenstein können sich auf einzelvertraglicher Basis an der DVS beteiligen.

² Die Einzelverträge werden für eine Dauer von mindestens einem Jahr abgeschlossen und verlängern sich automatisch, sofern sie nicht neun Monate vor Ablauf der Vertragslaufzeit gekündigt werden.

³ Einzelvertraglich mitwirkende Gemeinwesen haben folgende Rechte und Pflichten:

- a. Sie bestimmen ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung.
- b. Sie können auf freiwilliger und vertraglicher Basis die Umsetzung von einzelnen Projekten und Leistungen finanzieren.
- c. Sie können die Strategie der DVS und ihre Umsetzung über die Delegiertenversammlung und über die Vertretung der Gemeinden im operativen Führungsgremium mitgestalten. Sie orientieren sich bei der Festlegung ihrer eigenen Strategien im Bereich der digitalen Transformation der Verwaltung an der Strategie der DVS.
- d. Sie fördern in ihrem Verantwortungsbereich die Verbreitung der im Rahmen des Leistungsauftrags der DVS erarbeiteten oder unterstützten Ergebnisse, namentlich der Basisdienste, sowie die Mitwirkung in Projekten und Arbeitsgruppen.

4 Leistungsauftrag

4.1 Grundsätze für die Aufgabenerfüllung

¹ Die DVS verfolgt einen vernetzten, gesamtschweizerischen Ansatz, koordiniert die Steuerung der digitalen Transformation zwischen und innerhalb der institutionellen Ebenen und ermöglicht Mitsprache und Mitgestaltung.

² Die Leistungen der DVS sind darauf ausgerichtet, einen Mehrwert für Bevölkerung, Wirtschaft und öffentliche Verwaltungen zu schaffen und die Zusammenarbeit über die Staatsebenen hinweg zu fördern.

³ Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben arbeitet die DVS eng mit bestehenden nationalen und internationalen Organisationen zusammen, welche sich mit der digitalen Transformation der Verwaltung befassen. Die DVS fördert die Wiederverwendung von Lösungen und strebt eine breite Verankerung der erarbeiteten Lösungen auf allen drei Staatsebenen an.

⁴ Sie orientiert sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an den jeweils aktuellen Leitlinien von Bund und Kantonen.

⁵ Sie wird nur dann aktiv, wenn eine die Staatsebenen übergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung erforderlich ist.

⁶ Sie stimmt ihre Projekte und Leistungen mit Programmen und Organisationen der sektoriellen Politikbereiche ab.

4.2 Aufgaben

¹ Die DVS erfüllt insbesondere die folgenden Aufgaben:

- a. Festlegen eines gemeinsamen Zielbilds, der strategischen Ausrichtung sowie der gemeinsamen Prioritäten und Handlungsfelder;
- b. Identifikation der erforderlichen Basisdienste, Begleitung des Aufbaus solcher Dienste, namentlich einer E-ID, Förderung der Ausbreitung von elektronischen Dienstleistungen mit hohem Skalierungspotenzial sowie Förderung innovativer Lösungen;
- c. Förderung der Standardisierung und Harmonisierung von technischen und fachlichen Prozessen in Zusammenarbeit mit dem Verein eCH, der Interoperabilität und der gemeinsamen Nutzung von technischen Lösungen durch mehrere Verwaltungsstellen;
- d. Förderung gemeinsamer rechtlicher und politischer Grundlagen und Rahmenbedingungen für die digitale Verwaltung;
- e. Unterstützung der beteiligten Gemeinwesen im Bereich der Digitalisierung und der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) durch Beratung, Koordination und Empfehlungen sowie durch Interessensvertretung gegenüber IKT-Anbietern, insbesondere hinsichtlich gemeinsamer Rahmenträger und Konditionserklärungen der beteiligten Gemeinwesen;

- f. Stärkung von Vernetzung, Zusammenarbeit und Wissensaustausch innerhalb der öffentlichen Verwaltungen aller drei Staatsebenen und mit der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft;
- g. Aufbau einer Anlauf- und Kontaktstelle für Öffentlichkeit, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zum Thema digitale Verwaltung sowie des Monitorings zum Stand der digitalen Verwaltung bezüglich Qualität, Quantität und Nutzungsintensität;
- h. Förderung eines Kulturwandels hin zur digitalen Verwaltung bei Entscheidungsträgern, bei Personen im öffentlichen Dienst und in der Gesellschaft;
- i. Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden bei der Definition und Validierung von Standards im Bereich der Digitalisierung.

² Die DVS erbringt keine eigenen IKT-Leistungen.

³ Sie erfüllt ihre Aufgaben im Rahmen eines vierjährigen Strategiezyklus mit einer rollenden Umsetzungsplanung.

4.3 Strategie

¹ Mit der Strategie der DVS schaffen Bund, Kantone und Gemeinden ein gemeinsames Verständnis für die Umsetzung und Weiterentwicklung der digitalen Verwaltung. Die Strategie dient als Dachstrategie und soll vertikale und horizontale Wirkung entfalten. Sie definiert zu diesem Zweck ein gemeinsames Leitbild, zentrale Handlungsfelder sowie strategische Ziele.

² Die DVS erarbeitet die Strategie jeweils für vier Jahre und beantragt sie den Trägern und Partnern zur Verabschiedung.

³ Im Zuge der Strategieerarbeitung ist das Verhältnis der verschiedenen Fach- und Teilstrategien des Bundes und der Kantone im Bereich der digitalen Transformation zur Strategie der DVS zu definieren.

4.4 Umsetzungsplan

¹ Mit dem Umsetzungsplan definiert die DVS Projekte und Leistungsschwerpunkte, welche zur Erfüllung der in der Strategie festgelegten Ziele und Handlungsfelder beitragen. Sie legt dafür messbare Umsetzungsziele und die entsprechende Mittelverwendung fest.

² Die DVS erarbeitet den Umsetzungsplan jährlich. Der Umsetzungsplan wird durch das politische Führungsgremium verabschiedet.

4.5 Monitoring und Controlling

¹ Das Monitoring bildet die Grundlage für die Erarbeitung der Strategie und des Umsetzungsplans sowie für die Weiterentwicklung des Leistungsangebots. Dazu werden

insbesondere gesellschaftliche, technische, politische und rechtliche Entwicklungen im nationalen und internationalen Umfeld beobachtet und interpretiert.

² Die beteiligten Gemeinwesen wirken bei der Auswahl der Monitoring-Themen mit.

³ Das Controlling dient der Qualitäts- und Erfolgskontrolle in Bezug auf die in der Strategie, im Umsetzungsplan und in Leistungsvereinbarungen festgelegten Ziele und Leistungen. Die oder der Beauftragte erstattet dem politischen Führungsgremium und dem operativen Führungsgremium jährlich Bericht über die Kennzahlen und deren Interpretation. Diese Gremien treffen nötigenfalls die geeigneten Massnahmen.

4.6 Evaluation

¹ Zur Weiterentwicklung von Organisation und Leistungen evaluiert die DVS regelmässig ihre Strukturen, Prozesse, Leistungen, Fähigkeiten, Kultur und Arbeitsweise.

² Die DVS informiert die Träger über die Ergebnisse der Evaluationen und stellt die erforderlichen Anträge.

5 Organisation

5.1 Übersicht

¹ Die DVS besteht aus:

- a. dem politischen Führungsgremium;
- b. dem operativen Führungsgremium;
- c. der Delegiertenversammlung;
- d. der oder dem Beauftragten von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz;
- e. der Geschäftsstelle.

² Sie kann Arbeitsgruppen einsetzen und Dialoge organisieren sowie Projekte an die Hand nehmen.

5.2 Politisches Führungsgremium

5.2.1 Aufgaben

¹ Das politische Führungsgremium ist verantwortlich für die Erarbeitung der Strategie und die Erreichung der darin festgelegten Ziele.

² Es hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Es beantragt den Trägern die Ernennung der oder des Beauftragten.
- b. Es legt die Anforderungen für die Auswahl der Mitglieder der übrigen Gremien fest.
- c. Es kann Dialoge zu bestimmten Themen einberufen.

- d. Es sorgt für die Evaluation der Rahmenvereinbarung. Es kann den Trägern Änderungen beantragen.
- e. Es beantragt den Trägern die Grundfinanzierung der DVS in Form eines Budgets und eines 3-Jahres-Finanzplans (4-Jahres-Horizont).
- f. Es genehmigt den Jahresbericht und die Jahresrechnung der DVS.
- g. Es erarbeitet gemeinsam mit dem operativen Führungsgremium die Strategie und legt diese den Trägern und Partnern zur Verabschiedung vor.
- h. Es prüft den Umsetzungsplan auf seine Strategiekonformität und verabschiedet ihn; es wird durch die Beauftragte oder den Beauftragten über den Umsetzungsfortschritt informiert.
- i. Es überprüft die Zielerreichung und sorgt für das Controlling; es erstattet den Trägern und Partnern Bericht; es sorgt dafür, dass die Träger und Partner regelmässig über die wichtigen Aktivitäten der DVS informiert werden.
- j. Es stellt den Trägern und Partnern bei Vorhaben von grundlegender Bedeutung, namentlich solchen mit erheblichen finanziellen, rechtlichen und organisatorischen Implikationen für die beteiligten Gemeinwesen, Antrag für die Projektumsetzung.
- k. Es nimmt Stellung zu strategischen Fragen der digitalen Transformation.
- l. Es entscheidet über die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, wenn es um Fragen von erheblicher Tragweite geht.

5.2.2 Zusammensetzung

¹ Das politische Führungsgremium besteht aus elf Mitgliedern, nämlich drei Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, fünf Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und drei Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden.

² Für die Zusammensetzung gilt im Einzelnen Folgendes:

- a. Die Vertretung des Bundes setzt sich zusammen aus drei Mitgliedern des Bundesratsausschusses für Digitalisierung und IKT.
- b. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden durch die KdK bestimmt.
- c. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden werden durch den SSV und den SGV bestimmt.

³ Die oder der Beauftragte nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des politischen Führungsgremiums teil.

⁴ Das politische Führungsgremium kann weitere Personen mit beratender Stimme zu den Sitzungen einladen.

5.2.3 Konstituierung, Vorsitz und Arbeitsweise

¹ Das politische Führungsgremium konstituiert sich selbst.

² Der Vorsitz wird in Co-Leitung von einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundes und einer Vertreterin oder einem Vertreter der Kantone wahrgenommen.

³ Das politische Führungsgremium tagt, wenn die Geschäfte es erfordern, mindestens aber zweimal jährlich. Es tagt zudem, wenn dies von mindestens drei Mitgliedern verlangt wird.

⁴ Es strebt eine konsensuelle Meinungsfindung an. Im Falle von Abstimmungen bedarf ein Beschluss einer dreifachen Mehrheit, nämlich je einer Mehrheit:

- a. der anwesenden Mitglieder;
- b. der anwesenden Vertreterinnen und Vertreter des Bundes; und
- c. der anwesenden Vertreterinnen und Vertreter der Kantone.

⁵ Stimmgleichheit in einer Stimmgruppe nach Absatz 4 gilt als Ablehnung.

⁶ Das politische Führungsgremium ist beschlussfähig, wenn mindestens zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Bundes, drei Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone und zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeinden anwesend sind.

⁷ Eine Stellvertretung ist bei Vorliegen wichtiger Gründe und mit vorgängiger Zustimmung der Co-Leitung möglich.

⁸ Die Beratung und die Beschlussfassung können in elektronischer Form erfolgen.

⁹ Das politische Führungsgremium kann auf Antrag der Co-Leitung auf dem Zirkularweg entscheiden, sofern

- a. mindestens zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Bundes, drei Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone und zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeinden an der Entscheidung teilnehmen;
- b. sich Einstimmigkeit ergibt; und
- c. kein Mitglied die Einberufung einer Sitzung verlangt.

5.3 Operatives Führungsgremium

5.3.1 Aufgaben

¹ Das operative Führungsgremium plant und koordiniert die Umsetzung der Strategie und ist für die Erarbeitung des Umsetzungsplans zuhanden des politischen Führungsgremiums verantwortlich.

² Es hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Es kann Dialoge zu bestimmten Themen, Projekten oder Leistungen einberufen.
- b. Es evaluiert die Rahmenvereinbarung und schlägt bei Bedarf deren Weiterentwicklung zuhanden des politischen Führungsgremiums vor; es legt die

- Anträge der Delegiertenversammlung zur Rahmenvereinbarung dem politischen Führungsgremium zur Entscheidung vor.
- c. Es bereitet je vierjährige Strategieperiode auf Basis des rollenden Umsetzungsplans die Grundfinanzierung der DVS in Form eines Budgets und eines 3-Jahres-Finanzplans zuhanden des politischen Führungsgremiums vor.
 - d. Es legt die Anträge der Delegiertenversammlung zur Strategie dem politischen Führungsgremium zur Entscheidung vor; es gestaltet gemeinsam mit dem politischen Führungsgremium die Strategie, die anschliessend durch das politische Führungsgremium zuhanden der Träger und Partner zur Verabschiedung freigegeben wird.
 - e. Es bereitet die Überprüfung der Zielerreichung, namentlich das Controlling, vor.
 - f. Es bereitet den Umsetzungsplan zuhanden des politischen Führungsgremiums vor; es ist für das operative Controlling und das Risikomanagement des laufenden Umsetzungsplans verantwortlich; es konsolidiert die Anträge der Delegiertenversammlung bezüglich des Umsetzungsplans und legt diese dem politischen Führungsgremium zur Entscheidung vor.
 - g. Es genehmigt Vereinbarungen mit Leistungsverantwortlichen zur Projektumsetzung oder Leistungserbringung; es nimmt Ergebnisse der Projekte und der Leistungen ab.
 - h. Es erarbeitet den Jahresbericht und die Jahresrechnung der DVS.
 - i. Es setzt Arbeitsgruppen ein.

5.3.2 Zusammensetzung

¹ Das operative Führungsgremium besteht aus sechzehn Mitgliedern, nämlich aus der oder dem Beauftragten sowie je fünf Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

² Das politische Führungsgremium legt die fachlichen Anforderungen an die Mitglieder fest.

³ Die Bereiche E-Government und digitale Verwaltung sowie der Bereich Informatik müssen angemessen vertreten sein.

⁴ Die Mitglieder des operativen Führungsgremiums werden nach den folgenden Regeln für einen Zeitraum von vier Jahren bestimmt:

- a. Die Vertretung des Bundes setzt sich zusammen aus:
 1. der oder dem Delegierten des Bunderates für digitale Transformation und IKT-Lenkung,
 2. der oder dem Delegierten des Bundes für Cybersicherheit, und
 3. drei weiteren von der Vertretung des Bundes in der Delegiertenversammlung bestimmten Personen.

- b. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden von der Vertretung der Kantone in der Delegiertenversammlung bestimmt.
- c. Der SSV und der SGV ernennen je eine Person.
- d. Drei weitere Personen werden von der Vertretung der Gemeinden in der Delegiertenversammlung bestimmt.

5.3.3 Konstituierung, Vorsitz und Arbeitsweise

¹ Die oder der Beauftragte leitet das operative Führungsgremium. Im Übrigen konstituiert sich das operative Führungsgremium selbst.

² Das operative Führungsgremium tagt, wenn die Geschäfte es erfordern, mindestens aber sechsmal jährlich. Es tagt zudem, wenn dies von mindestens fünf Mitgliedern verlangt wird.

³ Es strebt eine konsensuelle Meinungsfindung an. Im Falle von Abstimmungen bedarf ein Beschluss einer dreifachen Mehrheit, nämlich je einer Mehrheit:

- a. der anwesenden Mitglieder;
- b. der anwesenden Vertreterinnen und Vertreter des Bundes; und
- c. der anwesenden Vertreterinnen und Vertreter der Kantone.

⁴ Stimmengleichheit in einer Stimmgruppe nach Absatz 3 gilt als Ablehnung.

⁵ Das operative Führungsgremium ist beschlussfähig, wenn pro Staatsebene mindestens drei Mitglieder anwesend sind.

⁶ Eine Stellvertretung ist bei Vorliegen wichtiger Gründe und mit vorgängiger Zustimmung der oder des Beauftragten möglich.

⁷ Die Beratung und die Beschlussfassung können in elektronischer Form erfolgen.

⁸ Das operative Führungsgremium kann auf Antrag der oder des Beauftragten auf dem Zirkularweg entscheiden, sofern:

- a. pro Staatsebene mindestens drei Mitglieder an der Entscheidung teilnehmen;
- b. sich Einstimmigkeit ergibt; und
- c. kein Mitglied die Einberufung einer Sitzung verlangt.

5.4 Delegiertenversammlung

5.4.1 Aufgaben

¹ Die Delegiertenversammlung stellt die fachliche Mitwirkung der beteiligten Gemeinwesen und Partner sicher und bringt deren Bedürfnisse ein.

² Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Sie nimmt Stellung zum Budget und zum 3-Jahres-Finanzplan.
- b. Sie lässt sich über den Jahresbericht und die Jahresrechnung der DVS informieren.

- c. Sie nimmt zuhanden des operativen Führungsgremiums Stellung zur Strategie und zum Umsetzungsplan; sie kann Änderungen beantragen; die Stellungnahmen der Delegiertenversammlung werden an das politische Führungsgremium weitergeleitet.
- d. Sie lässt sich über die Ergebnisse von Projekten und Leistungen informieren.
- e. Sie kann dem operativen Führungsgremium zuhanden des politischen Führungsgremiums und der Träger Änderungen der Rahmenvereinbarung beantragen.
- f. Sie kann dem operativen Führungsgremium die Aufnahme von Projekten und Leistungen in das Portfolio DVS beantragen.

5.4.2 Zusammensetzung

¹ Das politische Führungsgremium legt die fachlichen Anforderungen an die Delegierten fest.

² Die Gemeinwesen sorgen dafür, dass die durch sie benannten Delegierten die Bereiche E-Government und digitale Verwaltung sowie den Bereich Informatik ausreichend vertreten.

³ Die Kantone und die Gemeinden erhalten pro angebrochene 400 000 Einwohnerinnen und Einwohner einen Sitz. Jedem beteiligten Gemeinwesen steht mindestens ein Delegiertensitz zu.

⁴ Der SSV und der SGV bestimmen je eine Delegierte oder einen Delegierten. Die Anzahl Delegiertensitze für die Gemeinden und ihre Verbände SSV und SGV ist höchstens so gross wie jene der Kantone. Die Kantonshauptorte und die grössten Gemeinden können bevorzugt Delegierte stellen.

⁵ Dem Bund steht höchstens die Hälfte der Gesamtzahl der Delegiertensitze der Kantone und Gemeinden zu. Der Bund orientiert sich bei der Auswahl seiner Delegierten an der Zusammensetzung des Digitalisierungsrates nach Artikel 6 der Verordnung vom 25. November 2020¹ über die digitale Transformation und die Informatik und strebt eine personelle Übereinstimmung an.

⁶ Von Amtes wegen Mitglieder der Delegiertenversammlung sind:

- a. die oder der Delegierte des Bunderates für digitale Transformation und IKT-Lenkung;
- b. die E-Government-Koordinatorin oder der E-Government-Koordinator Bund; und
- c. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation.

¹ SR 172.010.58

5.4.3 Konstituierung, Vorsitz und Arbeitsweise

¹ Die oder der Beauftragte leitet die Delegiertenversammlung. Im Übrigen konstituiert sich die Delegiertenversammlung selbst.

² Die Delegiertenversammlung tagt, wenn die Geschäfte es erfordern, mindestens aber einmal jährlich. Sie tagt zudem, wenn dies von mindestens einem Fünftel der Delegierten verlangt wird.

³ Sie strebt eine konsensuelle Meinungsfindung an. Im Falle von Abstimmungen bedarf ein Beschluss der einfachen Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Ein Drittel der Delegierten kann einen Minderheitsantrag stellen, der zusammen mit dem Mehrheitsantrag dem politischen Führungsgremium zur Entscheidung vorgelegt wird.

⁴ Die Delegiertenversammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Delegierten anwesend ist.

⁵ Eine Stellvertretung ist bei Vorliegen wichtiger Gründe und mit vorgängiger Information der oder des Beauftragten möglich.

⁶ Die Beratung und die Beschlussfassung können in elektronischer Form erfolgen.

5.5 Beauftragte oder Beauftragter von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz

5.5.1 Aufgaben

¹ Die oder der Beauftragte von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz gestaltet die DVS im Rahmen der politischen Vorgaben, gibt Impulse und vertritt die DVS nach aussen.

² Sie oder er hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Sie oder er nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des politischen Führungsgremiums teil.
- b. Sie oder er leitet das operative Führungsgremium und wirkt massgeblich an der Vorbereitung der Geschäfte und der Erarbeitung der Inhalte mit.
- c. Sie oder er stellt die Vorbereitung der Geschäfte und die Umsetzung der Beschlüsse des politischen und des operativen Führungsgremiums sicher und ist verantwortlich für den budgetkonformen Vollzug.
- d. Sie oder er leitet die Sitzungen der Delegiertenversammlung.
- e. Sie oder er leitet die Geschäftsstelle und entscheidet im Rahmen des genehmigten Budgets über die Verwendung der Mittel für Aufgaben und Personal.
- f. Sie oder er kann Dialoge zu bestimmten Themen, Projekten oder Leistungen einberufen. Sie oder er leitet die Dialoge und schlägt dem operativen Führungsgremium die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Dialogen vor.
- g. Sie oder er setzt Arbeitsgruppen ein und klärt mit den beteiligten Gemeinwesen die Mitwirkung ihrer Mitarbeitenden in diesen Gruppen.

5.5.2 Ernennung und organisationsrechtliche Stellung

¹ Die oder der Beauftragte wird durch übereinstimmenden Beschluss des Bundesrates und des Leitenden Ausschusses der KdK ernannt.

² Sie oder er untersteht dem Weisungsrecht des politischen Führungsgremiums.

³ Sie oder er ist administrativ dem Generalsekretariat des EFD zugeordnet.

⁴ Sie oder er schliesst einen Arbeitsvertrag mit dem Generalsekretariat des EFD ab.

5.6 Geschäftsstelle

5.6.1 Aufgaben

¹ Die Geschäftsstelle unterstützt die oder den Beauftragten und die Gremien der DVS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

² Die Unterstützung umfasst insbesondere die folgenden Bereiche:

- a. Sie unterstützt gemäss den Vorgaben der oder des Beauftragten das politische und das operative Führungsgremium, die Delegiertenversammlung und die Dialoge, bereitet deren Geschäfte vor und führt das Protokoll der Sitzungen.
- b. Sie wirkt in Arbeitsgruppen mit und schliesst die vom operativen Führungsgremium genehmigten Vereinbarungen mit Leistungsverantwortlichen ab.
- c. Sie führt Projekte und erbringt Dienstleistungen im Rahmen des Leistungsauftrags in den folgenden Bereichen:
 1. Digitalisierungsvorhaben,
 2. Unterstützung der beteiligten Gemeinwesen im Bereich Digitalisierung und IKT,
 3. Förderung von Standardisierung und Interoperabilität,
 4. Grundlagen und Rahmenbedingungen,
 5. Monitoring der digitalen Verwaltung und Controlling,
 6. Vernetzung, Wissensaustausch und Kommunikation,
 7. Administration.
- d. Sie koordiniert sich mit Arbeitsgruppen aus den Bereichen E-Government und digitale Verwaltung sowie dem Bereich Informatik und arbeitet in Projekt- oder Fachausschüssen mit.

5.6.2 Organisation

¹ Die oder der Beauftragte leitet die Geschäftsstelle, ernennt die Mitarbeitenden und entscheidet über die Mittelverwendung.

² Die Geschäftsstelle ist administrativ dem Generalsekretariat des EFD zugeordnet.

³ Die Mitarbeitenden schliessen einen Arbeitsvertrag mit dem Generalsekretariat des EFD ab.

6 Arbeitsgruppen, Leistungsverantwortliche und Dialoge

6.1 Arbeitsgruppen

6.1.1 Einsetzung und Aufgaben

¹ Das operative Führungsgremium oder die oder der Beauftragte kann nach Bedarf Arbeitsgruppen einsetzen.

² Die Arbeitsgruppen bearbeiten spezifische Themen im Rahmen des Leistungsauftrags der DVS. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere Folgendes:

- a. Sie können gemäss den Vorgaben der oder des Beauftragten zur inhaltlichen Unterstützung des politischen und des operativen Führungsgremiums eingesetzt werden.
- b. Sie definieren zusammen mit der oder dem Beauftragten die zu erarbeitenden Ergebnisse und erstatten regelmässig Bericht über den Fortschritt.
- c. Sie erarbeiten im Rahmen des Leistungsauftrags Ergebnisse, die der oder dem Beauftragten zuhanden des operativen Führungsgremiums vorgelegt werden.
- d. Sie können bei der oder dem Beauftragten Mittel für externe Unterstützung oder personelle Unterstützung durch die Geschäftsstelle beantragen.

6.1.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppen

¹ In den Arbeitsgruppen können Fachleute aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft mitarbeiten.

² Die oder der Beauftragte kann Vorschläge zur Besetzung der Arbeitsgruppen einholen oder Fachpersonen direkt anfragen.

³ Sie oder er kann für bestimmte Arbeitsgruppen Vorgaben hinsichtlich der Zusammensetzung machen.

⁴ Sie oder er bestimmt die Leitung der Arbeitsgruppen. Im Übrigen konstituieren sich die Arbeitsgruppen selbst.

6.2 Leistungsverantwortliche

6.2.1 Auftrag

¹ Leistungsverantwortliche können im Rahmen des Umsetzungsplans bestimmte Projekte umsetzen oder Leistungen erbringen.

² Die Leistungsverantwortlichen haben im Rahmen ihres Auftrags folgende Vorgaben zu beachten:

- a. Sie klären in Zusammenarbeit mit weiteren beteiligten Akteuren den Rechtssetzungsbedarf und sorgen für ein tragfähiges Organisationskonzept.
- b. Sie gewährleisten die Einhaltung von Standards und achten auf die Interoperabilität der erarbeiteten Lösungen.

- c. Sie erstatten der oder dem Beauftragten im Rahmen des operativen Controllings regelmässig Bericht über den Stand der Arbeiten.
- d. Sie sorgen für die Einhaltung der durch die DVS vorgegebenen Rahmenbedingungen.
- e. Sie können die oder den Beauftragten um fachliche Unterstützung ersuchen.
- f. Sie unterbreiten der oder dem Beauftragten zuhanden des operativen Führungsgremiums ihre Betriebs- oder Projektplanung, das Budget und die Jahresabrechnung.

6.2.2 Auswahl und Leistungsvereinbarung

¹ Das operative Führungsgremium setzt unter Beachtung des öffentlichen Beschaffungs- und des Subventionsrechts auf Antrag der oder des Beauftragten geeignete Organisationen als Leistungsverantwortliche ein.

² Die oder der Beauftragte erarbeitet gemeinsam mit den Leistungsverantwortlichen Leistungsvereinbarungen, die die Zusammenarbeit, die Ziele und die Finanzierung regeln. Die Vereinbarungen definieren insbesondere:

- a. die umzusetzenden Ziele, die zu erarbeitenden Ergebnisse, die Leistungen, die Massnahmen und die Meilensteine;
- b. die für die Umsetzung der Leistungen und Massnahmen vorgesehenen finanziellen und personellen Mittel aller beteiligten Parteien bis längstens zum Ende der laufenden Strategieperiode;
- c. die Mitwirkung der DVS bei der Steuerung der Projekte und der Leistungserbringung.

6.3 Dialoge

6.3.1 Zweck und Form

¹ Die Dialoge sind ein Instrument zur frühzeitigen Einbindung wichtiger Akteure aus Digitalisierungsprogrammen und Kompetenzzentren der Verwaltung sowie aus Datenschutz, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die DVS und der Bereich DTI der Bundeskanzlei nutzen die Dialoge gemeinsam, um einen einheitlichen Kommunikationskanal für Themen der digitalen Transformation zu etablieren.

² Ziel der Dialoge ist es, mögliche Probleme früh zu erkennen, Hürden zu beseitigen, Lösungen zu verbessern und deren Akzeptanz zu erhöhen.

³ Die Form der Dialoge richtet sich nach dem jeweiligen Zweck.

6.3.2 Zusammensetzung, Einberufung und Arbeitsweise

¹ Das politische Führungsgremium, das operative Führungsgremium und die oder der Beauftragte können einen Dialog initiieren. Die DVS zieht bei der Planung der Dialoge den Bereich DTI der Bundeskanzlei mit ein.

² Die oder der Beauftragte leitet die Dialoge.

³ Das politische Führungsgremium legt die fachlichen Anforderungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Dialoge fest.

⁴ Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Dialoge werden im Einzelfall themenbezogen bestimmt. Die oder der Beauftragte unterbreitet dem operativen Führungsgremium einen Vorschlag zur Besetzung der Dialoge.

⁵ Dialoge werden nach Bedarf einberufen, mindestens aber alle vier Jahre für den Einbezug wichtiger Anspruchsgruppen zur Erarbeitung der Strategie der DVS und des Umsetzungsplans der DVS.

7 Finanzierung

7.1 Finanzplanung und -steuerung

¹ Die oder der Beauftragte erstellt jährlich im ersten Quartal ein Budget mit einem 3-Jahres-Finanzplan mit 4-Jahres-Horizont zuhanden des operativen Führungsgremiums.

² Das politische Führungsgremium beschliesst auf Antrag des operativen Führungsgremiums und nach Konsultation der Delegiertenversammlung das Budget mit Finanzplan.

³ Die Träger und die Partner werden darüber informiert.

⁴ Die Grundfinanzierung wird zu Beginn einer Strategieperiode auf der Basis des Umsetzungsplans, des Budgets und des 3-Jahres-Finanzplans durch die Träger verabschiedet.

⁵ Das politische Führungsgremium legt das Geschäfts- und Finanzreglement fest, namentlich zum internen Kontrollsystem, zur Compliance, zum Risikomanagement und zur finanziellen Führung. Das Geschäfts- und Finanzreglement wird den Trägern zur Kenntnis gebracht.

7.2 Grund- und Ergänzungsfinanzierung

¹ Die Grundfinanzierung dient der Finanzierung der Grundaufgaben sowie von Projekten und Leistungen der DVS. Die DVS entscheidet im Rahmen ihres Leistungsauftrags über die Verwendung der Mittel im Sinne eines Globalbudgets.

² Bund und Kantone tragen die Grundfinanzierung paritätisch. Die jährlichen Ausgaben für die Grundfinanzierung durch den Bund und die Kantone betragen gesamthaft 6 Millionen Franken. Der Kostenteiler für die einzelnen Kantone richtet sich nach der ständigen Wohnbevölkerung.

³ Gemeinden und das Fürstentum Liechtenstein, die sich auf einzelvertraglicher Basis an der DVS beteiligen wollen, leisten einen fixen Beitrag nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl als Ergänzungsfinanzierung zur Grundfinanzierung von Bund und Kantonen.

7.3 Einzelfinanzierung von Projekten und Leistungen

¹ Die DVS kann spezifische Projekte und Leistungen ausserhalb der Grundfinanzierung anbieten, wenn dies mit ihrem Leistungsauftrag und den personellen Ressourcen vereinbar ist.

² Diese spezifischen Projekte und Leistungen werden von den interessierten Gemeinwesen auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrags einzeln finanziert. Sie können auch durch Dritte finanziert werden.

³ Will sich ein Gemeinwesen nachträglich an einem Projekt oder an einer Leistung beteiligen, beteiligt es sich auch anteilmässig am bisherigen Aufwand.

7.4 Übertragung von nicht verwendeten Mitteln; Verlustausgleich

¹ Budgetierte Mittel, die nicht verwendet wurden, werden bis zur Höhe der Aufbau- und Betriebskosten der letzten zwei Jahre auf das Folgejahr übertragen.

² Darüber hinausgehende nicht verwendete Mittel sind den Parteien und den beteiligten Gemeinwesen nach Massgabe der von ihnen einbezahlten Beiträge zurückzuerstatten.

³ Entsteht dagegen am Ende des Rechnungsjahres ein Verlust, wird dieser auf die Rechnung des nächsten Geschäftsjahres vorgetragen. Die oder der Beauftragte kann dem politischen Führungsgremium stattdessen zuhanden der Träger zusätzliche Mittel für den Ausgleich des Verlustes beantragen.

7.5 Zusätzliche Mittel

Es wird angestrebt, zur Beschleunigung der digitalen Transformation zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschliessen.

8 Berichterstattung und Aufsicht

8.1 Politische Aufsicht

¹ Das operative Führungsgremium erstellt den Jahresbericht und die Jahresrechnung.

² Das politische Führungsgremium genehmigt den Jahresbericht und die Jahresrechnung.

³ Das politische Führungsgremium informiert die Träger, die Partner, die einzelvertraglich mitwirkenden Gemeinwesen und die Delegiertenversammlung.

⁴ Das politische Führungsgremium entscheidet über den Vortrag eines allfälligen Gewinns auf das nächste Geschäftsjahr.

8.2 Finanzaufsicht

¹ Die oder der Beauftragte führt die Kostenkontrolle und erstattet dem operativen Führungsgremium quartalsweise Bericht. Sie oder er prüft die Rechnungsstellung.

² Die Finanzaufsicht wird durch die Finanzkontrolle des Bundes oder durch das entsprechende Organ eines Kantons ausgeübt.

³ Das politische Führungsgremium setzt eine Finanzaufsicht ein.

⁴ Das politische und das operative Führungsgremium nehmen vom Revisionsbericht Kenntnis.

9 Anwendbares Recht und Verantwortlichkeiten

¹ Auf die mit dem Betrieb der DVS verbundenen Rechtsfragen ist Bundesrecht anwendbar, insbesondere betreffend:

- a. Datenschutz, Öffentlichkeit der Verwaltung, Archivierung und Informationsschutz;
- b. öffentliche Beschaffungen;
- c. Rechtsweg.

² Für Schäden, die eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter eines beteiligten Gemeinwesens in Erfüllung der Aufgaben der DVS verursacht, haftet das betreffende Gemeinwesen gegenüber den Geschädigten nach dem für dieses anwendbaren Haftungsrecht. Die beteiligten Gemeinwesen tragen die Haftung intern im Verhältnis zu den von ihnen geleisteten Beiträgen an die Grundfinanzierung.

10 Rücktrittsregelung

Im Falle des Rücktritts einer der Vertragsparteien gemäss Ziffer 11.2 Absatz 2 regeln die Träger gemeinsam den Umgang mit nicht verwendeten finanziellen Mitteln, laufenden Aufgaben und Projekten sowie bestehenden Verträgen. Nicht verwendete finanzielle Mittel werden grundsätzlich gemäss den einbezahlten Beiträgen der beteiligten Gemeinwesen aufgeteilt.

11 Schlussbestimmungen

11.1 Übergangsbestimmungen

¹ Bis zur Verabschiedung der Strategie der DVS bleiben die E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 und das strategische Leitbild der SIK handlungsanleitend.

² Bis zur Verabschiedung des Umsetzungsplans der DVS bleiben der Umsetzungsplan 2020–2023 von E-Government Schweiz und das Arbeitsprogramm der SIK handlungsanleitend. Laufende Projekte und Leistungen werden fortgesetzt und in den neuen Umsetzungsplan der DVS überführt.

³ Der Bundesrat und der Leitende Ausschuss der KdK stellen zusammen mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren und mit den zuständigen Organen der SIK sicher, dass die operativen Tätigkeiten der SIK auf Ende 2021 auf die DVS übertragen werden und die SIK in der Folge aufgelöst wird.

11.2 Inkrafttreten und Geltungsdauer

¹ Diese Rahmenvereinbarung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

² Sie gilt bis zum 31. Dezember 2023. Danach verlängert sich ihre Geltungsdauer jeweils um ein Jahr, sofern sie nicht von einer der Vertragsparteien unter Einhaltung einer neunmonatigen Frist auf Ende Jahr gekündigt wird.

6. Dezember 2021

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

17. Dezember 2021

Im Namen der Konferenz der Kantonsregierungen

Der Präsident: Regierungsrat Christian Rathgeb

Der Generalsekretär: Roland Mayer