

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen

Bundesamt für Justiz

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19449.402
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Organisation auf Bundesebene nicht auf Föderalismus ausgerichtet.....	17
2.1 Übersichten werden hauptsächlich ad hoc erstellt.....	17
2.2 Umgang mit Kantonen auf viele Schultern verteilt	18
2.3 Allgemein gehaltene Prinzipien zum Umgang mit Kantonen	21
2.4 Kaum institutionalisierte horizontale Instrumente mit Blick auf die Kantone	22
3 Vertikaler Austausch hauptsächlich sektoriell	26
3.1 Unüberschaubare Vielzahl an Kontakten	26
3.2 Föderalistischer Dialog als Querschnittsforum mit beschränkter praktischer Relevanz.....	27
4 Horizontale Koordination in der Lösungssuche meist nur in fachlichen Belangen	29
4.1 Einbezug verschiedener fachlicher Bundesinteressen, aber Vorgehen kaum koordiniert	29
4.2 Berücksichtigung von Kantonsinteressen und kooperatives Vorgehen	30
4.3 Lösungssuche ist oft aufwendiger als geplant.....	31
4.4 Gleichbehandlung schwierig sicherzustellen.....	32
4.5 Kein systematisches Lernen zum Umgang mit Kantonen.....	34
5 Hinterfragte Bundeskompetenzen in der Krise	36
5.1 Informatiksysteme mit bekannten Mängeln, nicht in allen Kantonen angewandt.....	36
5.2 Lückenhafte Informationen wegen fehlender Kompetenzen und hinterfragtem Nutzen.....	37

Anhang 1: Fallstudien	41
Anhang 2: Schematische Übersicht vertikaler Kontakte Bund–Kantone	49
Anhang 3: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	50
Anhang 4: Abkürzungen.....	52
Anhang 5: Methoden	54
Anhang 6: Bibliographie.....	55
Anhang 7: Ansprech- und Interviewpartner	57

Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte, inwiefern die Bundesverwaltung den Umgang mit den Kantonen übergreifend steuert. Ohne Koordination ist es schwierig, die Gleichbehandlung der Kantone sicherzustellen. Ausserdem droht die Bundesverwaltung, Chancen auf rasche, kostengünstige Lösungen bei offenen Fragen mit den Kantonen zu verpassen. Schliesslich läuft sie auch Gefahr, Lehren aus dem Umgang mit Kantonen unzureichend zu beachten.

Aktuell besteht eine Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF), angesiedelt beim Bundesamt für Justiz (BJ). Mit dem Föderalistischen Dialog gibt es zudem ein themenübergreifendes Forum für den Austausch mit den Kantonen. Im Rahmen dieser Prüfung standen neben diesen formellen auch informelle Kanäle im Fokus.

Die Resultate zeigen, dass der Umgang mit den Kantonen ausserhalb von fachlichen Belangen nur wenig koordiniert wird. Verbesserungspotenzial ortet die EFK insbesondere mit Blick auf die Steuerung der Beziehungen zu den Kantonen, ihre Gleichbehandlung, das organisationale Lernen sowie die Regelung von Kompetenzen bereits vor dem Krisenfall.

Fehlende Übersicht und breit verteilte Verantwortlichkeiten

In der Bundesverwaltung besteht kein ständiger Überblick zu wichtigen Themen in der Beziehung mit den Kantonen oder zu finanziellen Folgen der Berücksichtigung von Kantonsanliegen. Instrumente, die explizit der interdepartementalen Koordination der Beziehung zu den Kantonen dienen, existieren kaum. Damit fehlt eine wichtige Grundlage für eine bundesweite Steuerung der Beziehungen zu den Kantonen. Die EFK erachtet es als wichtig, dass im Bedarfsfall Übersichten erstellt werden.

Die Verantwortlichkeit für den Umgang mit den Kantonen ist nicht klar einer Stelle zugeordnet. Alle Ämter sind im Rahmen ihrer Fachgebiete zuständig. Das BJ, die Eidgenössische Finanzverwaltung, die Bundeskanzlei sowie die Delegierten von Bund und Kantonen nehmen besondere Aufgaben mit Blick auf den Föderalismus wahr. Die breit verteilten Zuständigkeiten erschweren eine gesamtheitliche Gestaltung der Beziehungen von Bund und Kantonen.

Die IDEKOF bereitet hauptsächlich den Föderalistischen Dialog vor. Für eine eigentliche Koordination oder Steuerung des Umgangs mit den Kantonen ist sie jedoch nicht geeignet.

Informelle Kanäle sind wichtig, aber kritisch für die Gleichbehandlung

Kontakte zwischen Bund und Kantonen finden in einer unüberschaubaren Vielzahl von Foren statt. Mehrheitlich erfolgen sie in einem sektoriellen Kontext. Der Föderalistische Dialog als Querschnittsforum wird von der Bundesverwaltung zu wenig proaktiv genutzt.

Neben offiziellen Kanälen spielen auch informelle Kontakte eine wichtige Rolle. Diese können sehr nützlich sein, eröffnen aber auch Möglichkeiten für versteckte Einflussnahme und ungleiche Behandlung. Deshalb sollten Kontakte zu allen Kantonen gleichartig gepflegt werden.

Teilweise behandelt die Bundesverwaltung einzelne Kantone bewusst ungleich – zumeist, um eine Lösung zu finden, die für beide Seiten stimmt. Ob Kantone insgesamt vergleichbar behandelt werden, lässt sich aufgrund fehlender Übersichten jedoch nicht feststellen. So gibt es einen Anreiz für Kantone, eine individuell möglichst vorteilhafte Lösung anzustreben. Dadurch entsteht das Risiko einer Bevorteilung einzelner Kantone.

Lösungen kosten Zeit und Geld

Die EFK untersuchte mehrere Fälle, in welchen Bund und Kantone eine Lösung suchen mussten. Diese Fallstudien zeigen, dass sie meist eine fanden, der Weg dazu aber Zeit und Geld kostete – und zwar oft mehr als ursprünglich vorgesehen. Die Bundesämter waren darauf bedacht, den Kantonen keine einseitigen Lösungen aufzuzwingen und wählten kooperative Vorgehen.

In der Lösungssuche traten die Bundesämter jedoch kaum koordiniert auf. Sie orientierten sich nicht an Strategien anderer Ämter und banden diese fast ausschliesslich nur dann ein, wenn sie direkt betroffen waren. Das Potenzial, das sich aus dem Wissen und den Erfahrungen anderer Ämter ergibt, wird somit nicht voll ausgeschöpft.

Fehlende Kompetenzen tragen zu Verzögerungen bei

In einer Fallstudie untersuchte die EFK den Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen zur Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen während der COVID-Krise im Frühjahr 2020. Die Resultate illustrieren die von der EFK wiederholt festgestellte Problematik der fehlenden Weisungskompetenz des Bundes im Informatikbereich. Die Einführung eines wichtigen Systems zur Datenübermittlung ging in den Kantonen nur zögerlich voran. Eine fehlende Pflicht zur Datenlieferung trug zudem zu Beginn der Krise zu Lücken in den Daten bei. Dieser Fall ist exemplarisch: Oft würde eine klare und einfache nationale Kompetenz an eine Behörde Einsparungen und Effizienzsteigerungen ermöglichen.

Das Verständnis der Kantone für die Notwendigkeit einer Koordination durch den Bund fehlte teilweise selbst in der Krise. Um zu verhindern, dass in zeitkritischen Situationen zunächst Verständnis geschaffen werden muss, müssen entsprechende Kompetenzen bereits vor der Krise geregelt werden.

Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné dans quelle mesure l'administration fédérale gère les relations avec les cantons de manière transversale. Sans coordination, il est difficile d'assurer un traitement égal de tous les cantons. De plus, l'administration fédérale risque de manquer des occasions de trouver des solutions rapides et peu coûteuses aux questions en suspens avec les cantons. Enfin, elle court le risque de ne pas prendre suffisamment en compte les leçons qu'elle tire de ses échanges avec les cantons.

Il existe actuellement un groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF), rattaché à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Le Dialogue confédéral constitue également un forum pluridisciplinaire d'échanges avec les cantons. Dans le cadre de cet audit, l'accent a été mis non seulement sur ces canaux formels, mais aussi sur les canaux informels.

Les résultats montrent que les relations avec les cantons en dehors des questions d'ordre technique sont peu coordonnées. Le CDF identifie des possibilités d'amélioration, notamment en ce qui concerne la gestion des relations avec les cantons, leur égalité de traitement, l'apprentissage organisationnel ainsi que la répartition des compétences avant qu'une crise n'éclate.

Un manque d'une vue d'ensemble et une large répartition des responsabilités

L'administration fédérale ne dispose pas d'une vue d'ensemble continue sur les thématiques importantes de ses rapports avec les cantons ou sur les conséquences financières de la prise en compte de leurs demandes. Il n'existe pour ainsi dire pas d'instruments dédiés explicitement à la coordination interdépartementale des relations avec les cantons. Il manque ainsi une base essentielle au niveau fédéral pour gérer les relations avec les cantons. Le CDF considère qu'il est important d'établir une vue d'ensemble en cas de besoin.

La responsabilité des relations avec les cantons n'est pas clairement attribuée à une entité, car tous les offices sont compétents dans le cadre de leurs domaines spécialisés. L'OFJ, l'Administration fédérale des finances, la Chancellerie fédérale ainsi que les délégués de la Confédération et des cantons sont chargés de tâches spécifiques en relation avec le fédéralisme. La large répartition des compétences rend difficile une conception globale des relations entre la Confédération et les cantons.

L'IDEKOF se charge avant tout de préparer le Dialogue confédéral. Toutefois, il n'est pas adapté à coordonner ou à gérer véritablement les relations avec les cantons.

Des canaux informels sont importants, mais problématiques pour l'égalité de traitement

Les contacts entre la Confédération et les cantons passent par un nombre incalculable de forums. La majorité d'entre eux s'inscrivent dans un contexte sectoriel. Le Dialogue confédéral, en tant que forum transversal, est trop peu utilisé de manière proactive par l'administration fédérale.

À côté des canaux officiels, les contacts informels jouent aussi un rôle important. Ces derniers peuvent être très utiles, mais ils ouvrent également la voie à des influences cachées et à des inégalités de traitement. C'est pourquoi les contacts avec tous les cantons devraient être entretenus de la même manière.

Dans certains cas, l'administration fédérale traite délibérément certains cantons de façon inégale, le plus souvent pour trouver une solution satisfaisante pour les deux parties. Toutefois, l'absence de vue d'ensemble ne permet pas de déterminer si les cantons sont traités de manière globalement comparable. Cela incite les cantons à trouver une solution individuelle aussi avantageuse que possible, ce qui risque d'avantager certains d'entre eux.

Des solutions chronophages et coûteuses

Le CDF a examiné plusieurs cas dans lesquels la Confédération et les cantons ont dû trouver une solution. Ces études de cas montrent qu'ils ont généralement trouvé une solution, mais le chemin a coûté du temps et de l'argent, souvent plus que prévu. Les offices fédéraux ont veillé à ne pas imposer de solution unilatérale aux cantons et ont opté pour des processus coopératifs.

Toutefois, les offices fédéraux ont manqué de coordination dans leur recherche de solutions. Ils ne se sont pas orientés aux stratégies élaborées par d'autres offices et ils n'ont associé ces derniers que s'ils étaient directement concernés. Le potentiel que renferment les connaissances et l'expérience des autres offices n'est donc pas pleinement exploité.

Le manque de compétences donne lieu à des retards

Dans une étude de cas, le CDF s'est penché sur le flux d'informations entre la Confédération et les cantons concernant la disponibilité de ressources médicales pendant la crise du COVID-19 au printemps 2020. Les résultats illustrent le problème constaté à plusieurs reprises par le CDF : la Confédération n'est pas habilitée à émettre des directives dans le domaine informatique. La mise en place d'un système de transfert de données important est lente dans les cantons. De plus, l'absence d'une obligation de transmettre certaines données a engendré des lacunes dans les données au début de la crise. Ce cas est exemplaire : souvent, une compétence nationale claire et simple permettrait à une autorité de réaliser des économies et d'améliorer l'efficacité.

Même pendant la crise, les cantons n'ont pas toujours vu la nécessité d'une coordination par la Confédération. Afin d'éviter de devoir d'abord s'entendre dans des situations de crise, la répartition des compétences nécessaires doit être définie en amont.

Texte original en allemand

Verifica dell'efficacia del coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato in che misura l'Amministrazione federale gestisce la collaborazione con i Cantoni in modo trasversale. Senza coordinamento è difficile garantire una parità di trattamento dei Cantoni. L'Amministrazione federale rischia di farsi sfuggire le opportunità di attuare soluzioni rapide ed economiche nelle questioni con i Cantoni. Inoltre, corre il rischio di non prestare sufficiente attenzione agli insegnamenti che trae dalla collaborazione con i Cantoni.

Attualmente è operativo il Gruppo di coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF), di cui l'Ufficio federale di giustizia (UFG) dirige la segreteria. Inoltre c'è il forum Dialogo federalista, che persegue lo scambio tra la Confederazione e i Cantoni su diverse tematiche. Nell'ambito della presente verifica, oltre a questi canali formali l'accento è stato posto anche sui canali informali.

Dai risultati emerge che, al di fuori delle questioni tecniche, la collaborazione con i Cantoni è poco coordinata. Il CDF intravede un potenziale di miglioramento, in particolare per quanto concerne la gestione delle relazioni con i Cantoni, la loro parità di trattamento, l'apprendimento sotto il profilo organizzativo e la regolamentazione delle competenze prima del verificarsi di una crisi.

Visione d'insieme carente e responsabilità assegnate in modo dispersivo

In seno all'Amministrazione federale manca una visione d'insieme permanente sui temi importanti che vertono sulle relazioni con i Cantoni o sulle conseguenze finanziarie della presa in considerazione delle loro esigenze. Gli strumenti che servono esplicitamente al coordinamento interdipartimentale delle relazioni con i Cantoni sono pressoché inesistenti. Ciò significa che manca una base essenziale per gestire a livello federale le relazioni con i Cantoni. Il CDF reputa fondamentale che vi sia una visione d'insieme in caso di necessità.

Le responsabilità della collaborazione con i Cantoni non sono assegnate chiaramente a un unico ufficio, poiché tutti gli uffici sono competenti nell'ambito dei propri settori specialistici. L'UFG, l'Amministrazione federale delle finanze, la Cancelleria federale e i delegati della Confederazione e dei Cantoni svolgono compiti particolari in materia di federalismo. La dispersione di responsabilità non permette di strutturare in modo coerente le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni.

Il compito principale dell'IDEKOF è preparare il Dialogo federalista. L'IDEKOF non è quindi adatto a coordinare o a gestire la collaborazione con i Cantoni.

I canali informali sono importanti, ma discutibili sul piano della parità di trattamento

I contatti tra la Confederazione e i Cantoni avvengono su un enorme numero di forum. La maggior parte di essi è limitato a contesti settoriali. Il Dialogo federalista, inteso come forum trasversale, è utilizzato dall'Amministrazione federale in maniera non sufficientemente proattiva.

Oltre ai canali ufficiali, anche quelli informali rivestono un ruolo centrale. Da un lato questi ultimi possono essere molto utili, dall'altro possono spianare la strada a interferenze implicite e a disparità di trattamento. Perciò si dovrebbero intrattenere relazioni egualitarie con tutti i Cantoni.

Talvolta l'Amministrazione federale tratta consapevolmente alcuni Cantoni in modo disuguale, perlopiù per trovare una soluzione soddisfacente per entrambe le parti. Tuttavia, dato che manca una visione d'insieme non è dato sapere se, in generale, il trattamento della Confederazione verso i Cantoni è egualitario. Ciò induce taluni Cantoni a cercare soluzioni il più possibile vantaggiose per la propria situazione. Esiste quindi il rischio di favoritismi nei confronti di determinati Cantoni.

Soluzioni dispendiose in termini di tempo e denaro

Il CDF ha esaminato diversi casi in cui la Confederazione e i Cantoni hanno dovuto cercare una soluzione. I casi presi in esame mostrano che l'hanno quasi sempre trovata, ma che il percorso per arrivarci ha comportato un dispendio in termini di tempo e denaro spesso superiore a quanto inizialmente previsto. Gli uffici federali hanno fatto in modo di non imporre ai Cantoni soluzioni unilaterali e hanno optato per un approccio cooperativo.

Nella ricerca di soluzioni, tuttavia, gli uffici federali non hanno agito in modo coordinato. Nel concreto, essi non hanno tenuto conto delle strategie degli altri uffici e li hanno coinvolti soltanto quando erano direttamente interessati. Il potenziale derivante dalle conoscenze ed esperienze di altri uffici non viene quindi sfruttato appieno.

La mancanza di competenze provoca ritardi

In un caso, il CDF ha esaminato il flusso di informazioni tra la Confederazione e i Cantoni rispetto alla disponibilità di risorse mediche durante la crisi di COVID-19 nella primavera del 2020. I risultati evidenziano la problematica individuata a più riprese dal CDF in merito alla mancanza di competenze della Confederazione di emanare istruzioni nel settore dell'informatica. L'introduzione di un importante sistema per la trasmissione dei dati è stata realizzata solo a rilento nei Cantoni. Inoltre, l'assenza di un obbligo di trasmettere dati ha causato, all'inizio della crisi pandemica, lacune nei dati. Questo caso è emblematico: spesso una competenza a livello nazionale assegnata in maniera chiara e semplice a un'autorità consentirebbe di ottenere risparmi e di incrementare l'efficienza.

Perfino durante la crisi, i Cantoni hanno avvertito solo in parte la necessità di un intervento coordinato con la Confederazione. Per non dover cercare il consenso delle parti interessate in situazioni di urgenza già manifeste, le pertinenti competenze devono essere quindi disciplinate prima del verificarsi di una crisi.

Testo originale in tedesco

Audit of the effectiveness of interdepartmental coordination on federalism issues

Federal Office of Justice

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the extent to which the Federal Administration steers dealings with the cantons in an overarching manner. It is difficult to ensure equal treatment of the cantons without coordination. In addition, the Federal Administration runs the risk of missing out on opportunities for quick, cost-effective solutions to outstanding issues with the cantons. Finally, it also risks paying insufficient attention to lessons learned from its dealings with the cantons.

An interdepartmental coordination group on federalism issues (IDEKOF) currently exists at the Federal Office of Justice (FOJ). Furthermore, the Federalist Dialogue provides an interdisciplinary forum for exchanges with the cantons. This audit focused not only on these formal channels, but also on informal ones.

The findings show that there is little coordination in dealings with the cantons beyond technical matters. The SFAO identified potential for improvement particularly with regard to the management of relations with the cantons, their equal treatment, organisational learning and the regulation of powers even before a crisis occurs.

No overview and dispersed responsibilities

The Federal Administration does not have a constant overview of important issues in its relations with the cantons or of the financial implications of taking cantonal concerns into account. There are hardly any explicitly dedicated instruments for the interdepartmental coordination of relations with the cantons. This means that an important basis for nationwide management of relations with the cantons is lacking. The SFAO considers it important for overviews to be prepared when necessary.

Responsibility for dealing with the cantons is not clearly assigned to a single unit, as all offices are responsible within the scope of their specialist areas. The FOJ, the Federal Finance Administration, the Federal Chancellery and the federal and cantonal delegates perform special tasks with regard to federalism. The dispersed responsibilities make it difficult to achieve an overall structure of the relations between the Confederation and the cantons.

The IDEKOF is primarily responsible for preparing the Federalist Dialogue. However, it is not suitable for actually coordinating or steering dealings with the cantons.

Informal channels are important, but critical for equal treatment

There are countless forums through which the Confederation and the cantons interact. Most of these are sector-specific. The Federalist Dialogue, as an interdisciplinary forum, is not used proactively enough by the Federal Administration.

Aside from official channels, informal contacts also play an important role. These can be very useful, but they also open the door to hidden interference and unequal treatment. For this reason, contacts with all cantons should be maintained on an equal basis.

The Federal Administration sometimes intentionally treats some cantons differently, mostly in order to find a solution that is satisfactory for both sides. However, due to a lack of overviews, it is not possible to determine whether the cantons are treated in a comparable manner overall. Therefore, there is an incentive for cantons to seek the most advantageous solution for their individual situation. This creates the risk of individual cantons being favoured.

Time-consuming and costly solutions

The SFAO examined several cases in which the Confederation and the cantons had to seek a solution. These case studies showed that, although a solution was usually found, arriving at it was costly and time-consuming, and often more than originally envisaged. The federal offices were careful not to impose unilateral solutions on the cantons and opted for cooperative approaches.

However, the federal offices were not coordinated in their search for solutions. They did not draw on the strategies of other offices and involved them only if they were directly concerned. Consequently, the potential arising from the knowledge and experience of other offices is not fully exploited.

Lack of powers leads to delays

In a case study, the SFAO examined the flow of information between the Confederation and the cantons on the availability of medical resources during the COVID-19 crisis in spring 2020. The results illustrate a problem repeatedly identified by the SFAO: the Confederation does not have the power to issue directives in the IT area. The introduction of an important data transmission system progressed only slowly in the cantons. Moreover, the absence of a data reporting requirement led to data gaps at the beginning of the crisis. This case is a prime example: often, the granting of a clear and simple national mandate to one authority would lead to savings and efficiency gains.

Even during the crisis, the cantons did not always see the need for coordination by the Confederation. In order to avoid the need to first achieve understanding in time-critical situations, the corresponding division of powers must be set out already before the crisis.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat dankt Ihnen für Ihren Bericht «Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen – Bundesamt für Justiz» und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne nehmen wir grundsätzlich sowie bezüglich der fünf Empfehlungen wie folgt Stellung:

Für die departementale Struktur der Bundesverwaltung und der Verwaltungen der Kantone hat man sich bewusst entschieden. Diese Struktur ermöglicht u.a. den Aufbau von spezifischem für die jeweilige Aufgabenerfüllung essenziellem Wissen sowie eine sachgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung. Sie führt aber auch zu Schnittstellen und, wenn Fragestellungen (z.B. Digitalisierung) zunehmend auch mehrere oder gar alle Departemente betreffen, zu neuen Herausforderungen und Koordinationsaufgaben. Für den Bundesrat ist es deswegen grundsätzlich nicht nachteilig, wenn die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen häufig und in weiten Teilen sektoriell erfolgt. Er ist der Meinung, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gut funktioniert und für ihn ist es fraglich, ob durch eine vermehrte horizontale Zusammenarbeit ein (massgebliches) Potential genutzt werden könnte, insbesondere mit Blick auf den Aufwand einer verstärkten interdepartementalen Koordination. Zudem konnte bisher nicht festgestellt werden, dass es wegen fehlender interdepartementaler Zusammenarbeit oder wegen mangelnder Transparenz zu nicht berechtigten – quasi systemimmanenten – Ungleichbehandlungen der Kantone kommen würde. Bewegen sich die zwischen Bund und Kantonen vereinbarten Lösungen im rechtlichen Rahmen, ist es möglich, dass Lösungen nicht für alle Kantone identisch sind. Mit einer Verstärkung der horizontalen Zusammenarbeit geht zudem das Risiko einher, die gute Zusammenarbeit im sektoriellen Bereich zu gefährden, weil für alle direkt Beteiligten befriedigende Lösungen verhindert oder zumindest verzögert werden könnten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat, in welchem die Macht vertikal auf verschiedene Ebenen verteilt ist. Diese handeln jedoch nicht unabhängig voneinander, sondern sind teilweise stark miteinander verflochten. Der Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone, geteilte Zuständigkeiten der beiden Staatsebenen oder auch die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes erfordern eine intensive Interaktion. Der Schweizer Föderalismus gilt deshalb als kooperativer Föderalismus.

In ihrer Doktorarbeit zeigt Mathys (2018)¹ mehrere negative Begleiterscheinungen auf, welche der kooperative Föderalismus mit sich bringen kann. So nennt sie unter anderem Koordinationskosten und Zeitverlust bei der Lösungssuche, geringe Transparenz und fehlende Kontrolle sowie Schwierigkeiten für den Bund, ehrgeizige Vorhaben umzusetzen.

Viele Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) nehmen den Aspekt des Föderalismus mit auf. Die EFK hat den Auftrag, sich der ordentlichen Verwendung von Bundesleistungen in den Kantonen zu vergewissern². Sie prüft zudem die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (NFA)³. Im Jahr 2019 hat sie einen Synthesebericht zu 28 Prüfungen seit 2014 verfasst, welche die Kantone betreffen⁴.

Die interdepartementale Koordination mit Blick auf das Verhältnis des Bundes mit den Kantonen wurde jedoch noch kaum übergreifend untersucht. Deshalb hat die EFK entschieden, diese Prüfung in ihr Jahresprogramm 2019 aufzunehmen. Die Prüfung richtet ihr Augenmerk auf die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch auf die vertikalen Beziehungen zu den Kantonen. Bei Letzteren werden insbesondere Interaktionen berücksichtigt, welche ausserhalb der traditionellen Kanäle stattfinden und höhere Ebenen miteinbeziehen. Dabei handelt es sich oft um politisch sensible Fragen.

Die Frage nach der Koordination innerhalb des Bundes stellt sich insbesondere angesichts der Gliederung der Verwaltung in sieben Departemente. Diese führt zu einem ausgeprägten «Departementalismus», in welchem sich die Spitzen der Departemente vornehmlich um die eigenen Themen kümmern⁵. Dieses Silodenken ist für die Zusammenarbeit mit den Kantonen hinderlich, wie eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)⁶ feststellt. Die PVK identifiziert sieben Hauptprobleme, welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beeinträchtigen:

¹ Mathys, L. (2018) La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches.

² Art. 16 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

³ Art. 6 FKG

⁴ Eidgenössische Finanzkontrolle. (2019a) Application de dispositions fédérales par les cantons. Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances. PA 19473.

⁵ Siehe beispielsweise: Parlamentarische Verwaltungskontrolle. (2014) Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

⁶ Parlamentarische Verwaltungskontrolle. (1997) Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone. Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zuhanden der Sektion «Wirksamkeit» (S-H3) der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

- Unklare Kompetenzverteilung
- Grosse Heterogenität der kantonalen Verwaltungen bezüglich ihrer Ressourcen
- Prekäre Bundesfinanzen
- Ungenügende Berücksichtigung regionaler Besonderheiten durch den Bund
- Zu detaillierte Bundesgesetzgebung
- Aufsicht, die sich nur teilweise um wirksamen kantonalen Vollzug kümmert
- Ungenügende horizontale Koordination zwischen den Ämtern.

Ohne horizontale Koordination kann der Bund die Beziehungen zu den Kantonen nicht gesamtheitlich steuern. Dadurch drohen erstens Inkohärenzen im Umgang mit den Kantonen. Übergeordnete Prinzipien werden von einzelnen Bundesstellen möglicherweise unterschiedlich ausgelegt und Kantone in vergleichbaren Situationen ungleich behandelt. Zweitens riskieren Bundesstellen, in der Lösungssuche mit Kantonen Chancen auf eine rasche oder kostengünstige Lösung zu verpassen, wenn sie sich nicht mit anderen Verwaltungseinheiten koordinieren. Drittens schliesslich entsteht das Risiko, dass die Bundesverwaltung es versäumt, die notwendigen Lehren aus dem Umgang mit den Kantonen zu ziehen und diese in der gesamten Verwaltung anzuwenden.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Diese Prüfung soll Transparenz über die horizontale Koordination in Föderalismusfragen auf Bundesebene schaffen und allfällige Risiken oder Unzulänglichkeiten des aktuellen Zustands aufzeigen. Somit soll auch beurteilt werden, wie der Bund sicherstellt, dass er seine Interessen gegenüber den Kantonen wahren kann und dass adäquate Lösungen für Probleme gefunden werden.

Folgende Hauptfragen wurden untersucht:

1. Findet eine ausreichende interdepartementale Koordination in Föderalismusfragen statt?
2. Werden Lösungen für Fragen in bestimmten Bereichen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen gefunden?
3. Sind die Instrumente zum Austausch in Föderalismusfragen angemessen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Dieses Projekt wurde zwischen Juli und November 2019 vorbereitet und schwerpunktmässig in der Zeit von Januar bis Mai sowie August bis September 2020 durchgeführt. Die Prüfung zeigt die Situation zum Zeitpunkt vom Frühjahr bzw. Sommer (Fallstudie COVID) 2020. Sie wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions⁷.

Das Projektteam setzte sich aus Philipp Zogg (Projektleitung), Alkuin Kölliker, Andrea Häuptli (wissenschaftliche Mitarbeit) und Claudine Morier (Projektleitung während der Vorbereitungsphase) zusammen. Das Projekt stand unter der Federführung von Laurent Crémieux.

⁷ Siehe <http://www.seval.ch/de/standards/> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>

Die Prüfung wurde in mehreren Modulen umgesetzt (siehe Anhang 5). Dabei handelt es sich hauptsächlich um Interviews mit Vertretern aller Departemente sowie der Bundeskanzlei und anderen ausgewählten Personen sowie Fallstudien zu unterschiedlichen Situationen, in welchen der Bund mit den Kantonen eine Lösung finden musste.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Bundesstellen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 28. April 2021 statt. Seitens EFK haben teilgenommen: der Projektleiter, der Federführende, der Mandatsleiter sowie der Direktor. Seitens der Bundesverwaltung haben teilgenommen: Vertreter aller Generalsekretariate, die Leiterin Stab Bundeskanzler sowie vom Bundesamt für Justiz der Direktor, die Chefin des Fachbereichs Rechtsetzungsprojekte I und der Verantwortliche für Föderalismusfragen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Organisation auf Bundesebene nicht auf Föderalismus ausgerichtet

2.1 Übersichten werden hauptsächlich ad hoc erstellt

Um die Beziehungen zu den Kantonen auf Bundesebene gesamtheitlich steuern zu können, müssten diese überblickbar sein. Übersichten werden jedoch nur punktuell erstellt.

In den Jahren 2014 und 2015 erstellte die Bundeskanzlei (BK) im Auftrag des Bundesrats eine Zusammenstellung von wichtigen Themen und Interessen aller Departemente im Zusammenwirken mit den Kantonen. Dieser Auftrag erfolgte im Hinblick auf allfällige themenübergreifende Aussprachen des Bundesrats mit einzelnen Regionen oder Kantonen. Diese Übersicht sollte es erlauben, Dossiers miteinander zu verknüpfen, um Bundesinteressen besser wahren zu können. Zu jener Zeit stand insbesondere die Beziehung des Bundes mit dem Kanton Tessin im Fokus, unter anderem aufgrund der Grenzgängerthematik. Schlussendlich sah der Bundesrat jedoch davon ab, solche umfassenden Aussprachen durchzuführen. Die Bundesverwaltung aktualisierte die Übersichten aufgrund des damit verbundenen Aufwands anschliessend nicht weiter. Sie blieben eine Momentaufnahme.

Zum Prüfungszeitpunkt existiert kein ständiger Überblick zu wichtigen Themen im Umgang mit den Kantonen, weder auf departementaler noch departementsübergreifender Ebene. In Situationen, in welchen eine Übersicht zu einzelnen Kantonen gewünscht ist, wird diese ad hoc in den Departementen erstellt. Dies ist etwa vor Extra-Muros-Sitzungen des Bundesrats⁸ der Fall. Die BK koordiniert diese Themensammlung. Teilweise holen die Generalsekretariate auch vor Besuchen einzelner Bundesräte in einem Kanton Hinweise auf wichtige Themen aus anderen Departementen ein.

Auch eine laufend aktualisierte Zusammenstellung zu den Finanzflüssen an die Kantone existiert auf Ebene der Departemente nicht. Bundesweit werden periodisch zwei Übersichten erstellt. Im Jahresbericht der Finanzstatistik der Schweiz der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) werden die Zahlungsströme vom Bund an die Kantonshaushalte nach Kantonen dargestellt. Dieser Bericht enthält jeweils Zahlen zu den Finanzflüssen zwei Jahre davor – die Zahlen zu 2017 wurden also 2019 veröffentlicht. Der Bundesrat hat zudem im Jahr 2018 erstmals einen Bericht zu wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen vorgelegt⁹. Darin werden die Zahlen der Finanzstatistik um weitere Ausgabenpositionen des Teilssektors Bund ergänzt (z. B. Personalausgaben, Beschaffungen). Künftig soll ein solcher Bericht alle vier Jahre publiziert werden.

⁸ Seit dem Sommer 2010 führt der Bundesrat gelegentlich Sitzungen ausserhalb des Bundeshauses durch. Dabei bietet sich eine Gelegenheit zum Austausch mit der Bevölkerung sowie der Regierung des besuchten Kantons.

⁹ Bundesrat. (2018) Wirtschaftliche Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen 2013-2016. Bericht des Bundesrates vom 31. Oktober 2018. Dieser Bericht wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses erstellt: 14.3951 – Transparenz über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen. Postulat eingereicht von Viola Amherd, Nationalrat, 26.09.2014.

Beurteilung

Ohne Gesamtübersicht ist eine verwaltungsweite Steuerung der Beziehungen zu den Kantonen kaum möglich. Die erwähnten Finanzberichte taugen kaum als Steuerungsgrundlagen, unter anderem da sie nur in grossen zeitlichen Abständen sowie mit einiger Verzögerung verfügbar werden.

Grundsätzlich ist es aber sinnvoll, dass Übersichten zum Verhältnis von Bund und Kantonen bedarfsbezogen erstellt werden. Eine ständige Pflege solcher Informationssammlungen ist mit erheblichem Aufwand verbunden. In welchen Situationen die EFK eine vermehrte Nutzung von ad-hoc-Übersichten als sinnvoll erachtet, wird in Kapitel 4 dargelegt.

2.2 Umgang mit Kantonen auf viele Schultern verteilt

Der Umgang mit Kantonen ist in der Bundesverwaltung eine Aufgabe mit sehr wenigen explizit geregelten Kompetenzen.

Gemäss Art. 29 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) betreut der Bundespräsident die Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Art. Dies beinhaltet hauptsächlich die formelle Leitung der Bundesratsdelegation an Treffen mit Kantonen wie z. B. dem Föderalistischen Dialog (siehe Kapitel 3.2). Allgemein verkehren die Direktoren der Gruppen und Ämter im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit kantonalen Behörden und Amtsstellen, der Bundesrat bzw. die Departementsvorsteher mit kantonalen Regierungen (Art. 50 RVOG).

Grundsätzlich ist also dasjenige Bundesamt zuständig für den Umgang mit den Kantonen, dessen Fachgebiet die Angelegenheit betrifft. Die meisten Kontakte mit Kantonen finden auf Stufe der Bundesämter statt.

Es gibt einige wenige Akteure in der Bundesverwaltung, die sich dem Umgang mit den Kantonen in einer Art Querschnittsfunktion widmen.

Einer davon ist der Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I im Bundesamt für Justiz (BJ). Gemäss Webseite des BJ¹⁰ befasst sich dieser Fachbereich mit «dem Föderalismus und dem Verhältnis zwischen Bund und Kantonen». Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Fachbereichs in diesem Zusammenhang sind rechtlich jedoch nicht definiert. Die Mitarbeitenden nehmen insbesondere Koordinationstätigkeiten wahr. Dieser Fachbereich koordiniert z. B. die Beantwortung von parlamentarischen Initiativen mit Bezug zum Föderalismus oder die Stellungnahme des Bundes im Monitoringbericht Föderalismus¹¹. Auch die Leitung der Interdepartementalen Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF, siehe Kapitel 2.4) und die Vorbereitung der Unterlagen für den Föderalistischen Dialog fallen in die Zuständigkeit dieses Fachbereichs.

Die BK versteht sich gemäss ihrer Strategie als «Scharnier [...] zwischen Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlament, Kantonen und Öffentlichkeit». Was diese Scharnierfunktion bezüglich der Kantone genau beinhaltet, ist nicht geregelt. Wie oben beschrieben, koordiniert die BK teilweise Übersichten zu den Kantonen. Der Bundeskanzler nimmt gemäss eigenen Angaben die Rolle einer informellen Anlaufstelle für Kantone wahr, wenn diese

¹⁰ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/das-bj/organisation/oeffr.html#1504396963> [16.11.2020]

¹¹ Dieser Bericht wird seit 2005 durch die *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* herausgegeben. Die Arbeiten werden durch das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen sichergestellt.

Probleme mit Entscheidungen des Bundes haben. Dabei versucht er das Vorgehen des Bundes zu erklären und Wogen zu glätten. Der Bundeskanzler ist überdies beim föderalistischen Dialog involviert (siehe Kapitel 3.2). Die BK verfügt über kein Personal, das sich explizit der Beziehung zu den Kantonen widmet.

Schliesslich nimmt auch die EFV eine besondere Aufgabe wahr. Sie koordiniert die zum Zeitpunkt dieser Prüfung laufende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

An der Spitze der Departemente koordinieren die Generalsekretariate die Tätigkeiten ihrer Bundesämter. Es gibt jedoch keinen «föderalistischen Blick» auf die Geschäfte. Auch gibt es keine Kantonszuständigen. Anders als einige Kantone, welche Lobbyisten für die Einflussnahme auf Bundesebene beschäftigen, verpflichten die Departemente normalerweise keine Mitarbeitenden, die den Überblick über wichtige Angelegenheiten in einzelnen Kantonen oder Landesteilen haben¹².

Eine spezielle Rolle im föderalistischen Verhältnis nehmen schliesslich zwei Delegierte ein, welche von Bund und Kantonen gemeinsam ernannt wurden: der Beauftragte für den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) sowie der Beauftragte für die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS). Diese stehen Organisationen vor, welche die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in den jeweiligen Bereichen koordinieren sollen.

Sicherheitsverbund Schweiz

Der SVS umfasst alle sicherheitspolitischen Instrumente des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Seine Organe dienen Konsultation und Koordination von Entscheiden, Mitteln und Massnahmen, wenn keine anderen geeigneten Gefässe dafür existieren. Zudem können sie als Eskalationsstufe bzw. zur Vermittlung genutzt werden, wenn die Koordination in der Linie nicht funktioniert.

Die ständigen Organe des SVS umfassen eine politische und eine operative Plattform, welche je aus gleich vielen Mitgliedern von Bundes- und Kantonsebene bestehen. In Arbeitsgruppen können auch Vertreter von Städten, Gemeinden und aus der Privatwirtschaft mitwirken. Der Delegierte für den SVS führt die Geschäfte der verschiedenen Organe und moderiert den Dialog zwischen Bund und Kantonen.

Digitale Verwaltung Schweiz

Die DVS ist eine sich im Aufbau befindende Organisation. Sie fusst auf einem Beschluss des Bundesrats und der KdK von April 2020, dass Bund und Kantone im Bereich der digitalen Verwaltung verstärkt zusammenarbeiten sollen. In einer ersten Etappe soll bis 2022 mit der DVS eine gemeinsame politische Plattform entwickelt werden, die unverbindliche Standards entwickelt. In möglichen nächsten Etappen könnten Standards für verbindlich erklärt oder gar eine Behörde geschaffen werden.

Im August 2020 ernannten Bund und Kantone den gemeinsamen Beauftragten für die DVS. Er verantwortet unter anderem die strategische Weiterentwicklung von E-Government von Bund, Kantonen und Gemeinden.

¹² Eine Ausnahme ist eine Mitarbeiterin im EDA, die sich um den strukturierten politischen Dialog mit der italienischen Schweiz (siehe Kapitel 3.1) kümmert.

Digitalisierung und Föderalismus

Der IT-Bereich stellt den Bund in seinen Beziehungen zu den Kantonen aufgrund fehlender gesetzlicher Kompetenzen immer wieder vor erhebliche Herausforderungen, wie die EFK in ihrem Synthesebericht zu Prüfungen betreffend die Kantone festgestellt hat¹³: Dies äussert sich oft in parallelen Systemen, gefolgt von Ineffizienzen und mangelnder Effektivität. Gemäss einem zwar nicht neuen, aber immer noch sehr aktuellen Rechtsgutachten des BJ von 2011¹⁴ fehlt dem Bund jedoch eine allgemeine Regelungskompetenz für die IT-Zusammenarbeit mit den Kantonen. Dafür müsste eine entsprechende Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Dies steht jedoch nicht auf der Agenda des Bundesrats.

Zuständigkeiten und wahrgenommene Aufgaben in der Beziehung zu den Kantonen

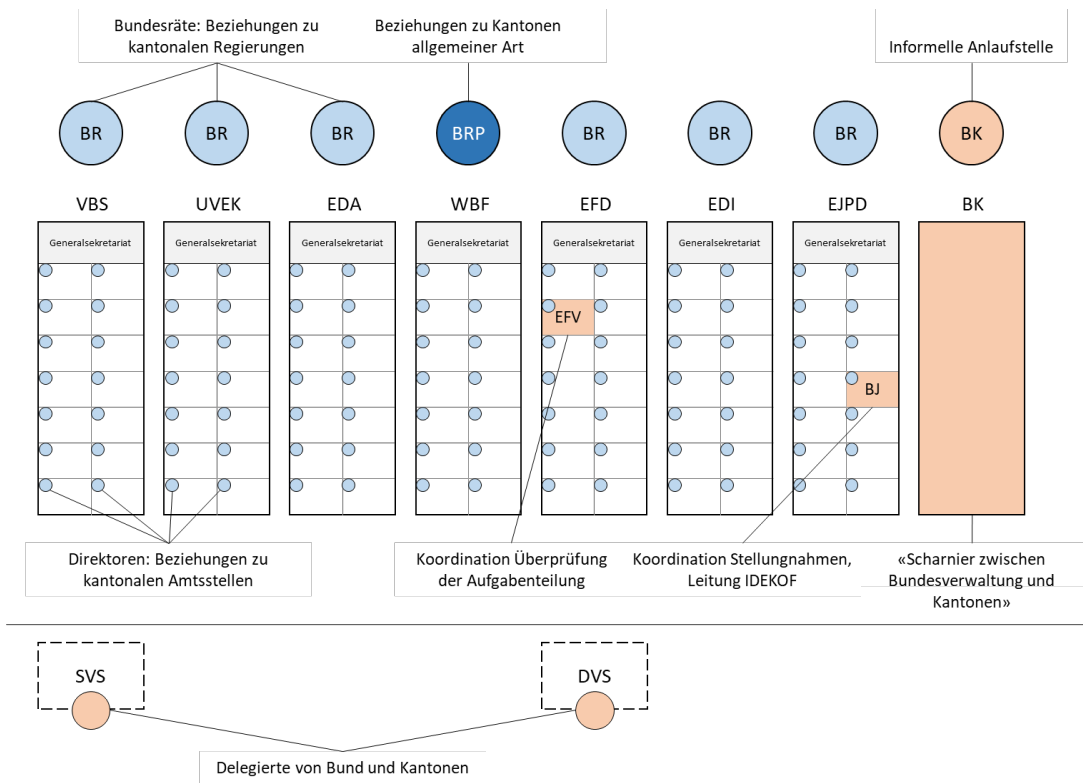


Abbildung 1: Beziehung Bund–Kantone: blau = rechtlich definierte Zuständigkeit, orange = wahrgenommene Aufgabe (Darstellung EFK)

Beurteilung

Die breit verteilte Zuständigkeit für den Umgang mit den Kantonen ist Ausdruck der silo-artigen Funktionsweise der öffentlichen Verwaltungen. Diese erschwert die gesamtheitliche Gestaltung der Beziehungen von Bund und Kantonen.

Unter diesen Umständen ist ein organisatorisch hoch angesiedelter, wenn möglich transversaler Akteur mit klarem Auftrag am besten geeignet, um eine übergreifende Koordination vorzunehmen. Das BJ nimmt zwar im Justizbereich bereits Querschnittsaufgaben wahr.

¹³ Eidgenössische Finanzkontrolle (2019a)

¹⁴ Bundesamt für Justiz. (2011) Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen.

Es ist jedoch in der Bundesverwaltung nicht speziell hoch angesiedelt und ist selbst Teil eines Departements. Andere Bundesstellen wären für Koordinationsaufgaben besser geeignet. Siehe dazu Beurteilung und Empfehlungen im Kapitel 2.4.

2.3 Allgemein gehaltene Prinzipien zum Umgang mit Kantonen

Der Schweizer Föderalismus beruht auf einem partnerschaftlichen Verhältnis der Staatsebenen. Grundprinzipien zum gegenseitigen Umgang sind in Art. 44 der Bundesverfassung (BV) geregelt. Dieser Artikel verpflichtet Bund und Kantone zu Zusammenarbeit, gegenseitiger Rücksichtnahme und Unterstützung¹⁵.

Art. 44 Bundesverfassung

¹ Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen.

² Sie schulden einander Rücksicht und Beistand. Sie leisten einander Amts- und Rechtshilfe.

³ Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.

In Art. 1 BV kommt zudem der Grundsatz der Gleichheit und Gleichbehandlung der Kantone zum Ausdruck. Die Gleichbehandlung der Kantone durch die Bundesverwaltung ist dabei aber nicht als absolut zu verstehen. Vielmehr wird hier eine relative Gleichbehandlung angestrebt, wie auch in der Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss¹⁶ festgehalten ist: «Der Bundesrat anerkennt, dass die Kantone nach Massgabe ihrer Gleichheit [g]leich zu behandeln sind». Es kann also rechtfertigende Gründe für eine bewusste Ungleichbehandlung der Kantone geben.

Die Partnerschaftlichkeit von Bund und Kantonen wird auch im RVOG betont. Gemäss Art. 3 Abs. 2 RVOG «[wahren] Bundesrat und Bundesverwaltung [...] die Zuständigkeiten der Kantone und fördern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen». In den Organisationsverordnungen der Departemente werden einige der föderalistischen Prinzipien teilweise wiederholt. So werden die Zusammenarbeit mit den Kantonen¹⁷, die Achtung der Subsidiarität¹⁸ oder allgemein die «Berücksichtigung der föderalistischen Grundsätze»¹⁹ erwähnt.

In den 2002 erlassenen «Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden» (BBl 2002 8385) wird wiederum festgehalten, dass die «vertikale Zusammenarbeit [...] zu verstärken» sei

¹⁵ Weitere wichtige Grundprinzipien des Föderalismus sind gemäss der BV u. a. die Souveränität und Eigenständigkeit der Kantone (Art. 3, 47 BV), das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV), die fiskalische Äquivalenz (Art. 43a BV) sowie die Mitwirkung und Einbezug der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45, 55 BV).

¹⁶ 00.1120 – Gleichbehandlung der Kantone. Einfache Anfrage eingereicht von Dorle Vallender, Nationalrat, 27.11.2000

¹⁷ In den Organisationsverordnungen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

¹⁸ In den Organisationsverordnungen des EDI, des UVEK sowie des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

¹⁹ In der Organisationsverordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)

und die Kantone als «Hauptpartner des Bundes bei der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes sowie bei deren Umsetzung» mitwirken.²⁰

Teilweise regeln die rechtlichen Grundlängen der einzelnen Politikbereichen spezifische Elemente der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen. Auch im Gesetzgebungs- und Vernehmlassungsprozess ist der Umgang der Bundesstellen mit den Kantonen detaillierter festgelegt. Neben den diesbezüglichen rechtlichen Grundlängen existiert ein Gesetzgebungsleitfaden des BJ²¹, welcher Hinweise zum geeigneten Zeitpunkt und möglichen Formen des Einbezugs der Kantone beinhaltet.

Für andere Situationen existieren auf Bundes- oder Departementsebene hingegen keine allgemeingültigen konkreten Vorgaben, Richtlinien oder Ziele zur Zusammenarbeit mit den Kantonen. Dies lässt den Bundesämtern grossen Spielraum. Es bleibt in nicht geregelten Bereichen unklar, wie die abstrakten Prinzipien zum Umgang mit den Kantonen im Verhältnis zu anderen Zielen des Bundes wie der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Konfliktfall zu gewichten sind.

Wenn konkrete Vorgaben fehlen, erhalten Entscheide von Einzelpersonen ein grösseres Gewicht. Unterschiedlich ausgeprägte Sensibilitäten gegenüber kantonalen Anliegen führen so teilweise zu einem unterschiedlichen Umgang mit Kantonen. Dies wurde beispielsweise in einer Evaluation für den Einbezug der Kantone im Rechtsetzungsprozess festgestellt²².

Beurteilung

Die vage gehaltenen Grundsätze lassen unterschiedliche Erwartungen zum Umgang mit den Kantonen zu. Der Aufwand einer Konkretisierung im Einzelfall könnte mittels detaillierteren Leitlinien auch ausserhalb des Rechtssetzungsprozesses reduziert werden. Ob diese jedoch sowohl allgemeingültig als auch konkret genug sein könnten, um einen Nutzen zu stiften, ist zweifelhaft. Es droht ein «Papiertiger».

Einzelfallentscheidungen bieten den Vorteil eines auf die Situation angepassten Vorgehens. Diesbezüglich ist aber wichtig, dass Bundesstellen transparent kommunizieren, wie die Prinzipien ausgelegt werden. So lässt sich nachvollziehen, welche Faktoren für eine Entscheidung wichtig waren. Zudem wird so das Risiko reduziert, dass subjektive Präferenzen von Entscheidungsträgern zur Bevorteilung einzelner Kantone führen.

2.4 Kaum institutionalisierte horizontale Instrumente mit Blick auf die Kantone

Die Verwaltungseinheiten des Bundes sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Sie müssen ihre Tätigkeiten koordinieren und andere interessierte Einheiten in die Vorbereitung ihrer Entscheide miteinbeziehen (Art. 14-15 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV). Dafür sind departementsübergreifende horizontale Instrumente (z. B. Verfahren, Gremien) notwendig. Für Bundesratsgeschäfte existieren beispielsweise das Ämterkonsultations- und das Mitberichtsverfahren. Instrumente, welche ausdrücklich die Beziehung zu den Kantonen zum Gegenstand haben, sind jedoch kaum vorhanden.

²⁰ Diese Richtlinien konkretisieren vor allem den Umgang des Bundes mit den Gemeinden, Agglomerationen und Berggebieten in Anwendung von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV.

²¹ Bundesamt für Justiz. (2014) Gesetzgebungsleitfaden.

²² Rüefli, C. (2015) Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Schlussbericht.

Ein Gremium, das sich explizit mit dem Föderalismus beschäftigt, ist die IDEKOF. Diese wurde 1996 institutionalisiert, um bundesintern gute Voraussetzungen für einen Dialog mit den Kantonen zu schaffen. In der IDEKOF sind alle Departemente sowie die BK vertreten, der Vorsitz liegt beim BJ. Die Hierarchiestufen der Mitglieder sind unterschiedlich.

Die Aufgaben der IDEKOF sind nicht klar definiert. In den letzten Jahren diente sie hauptsächlich der Vorbereitung der Sitzungen des Föderalistischen Dialogs (siehe Kapitel 3.2). Zu einer eigentlichen Koordination des Umgangs der einzelnen Bundesstellen mit den Kantonen führten die Tätigkeiten der Gruppe hingegen nicht.

Zur Vorbereitung des Föderalistischen Dialogs führte die IDEKOF zweimal jährlich eine Sitzung durch, an welcher auch ein Vertreter des Sekretariats der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) teilnahm. Teilweise gab es dabei bereits einen *vertikalen* Austausch zwischen Bundesvertretern und dem Vertreter der KdK, kaum jedoch *horizontal* zwischen Vertretern unterschiedlicher Departemente. Im Herbst 2020 verzichtete die IDEKOF im Zuge einer Reform der Vorbereitung des Föderalistischen Dialogs auf die Durchführung einer Sitzung. Die Mitglieder der Gruppe dienen dem BJ nun hauptsächlich als Kontaktpersonen für Konsultationen.

Beurteilung

Da bis anhin kaum ein Austausch zwischen den Verwaltungseinheiten mit Blick auf die Kantone stattfindet, ist das Potenzial zu einer Verstärkung der Koordination grundsätzlich gross. Wie in den folgenden Kapiteln aufgezeigt wird, könnten sich Vorteile daraus mit Blick auf die Lösungssuche mit Kantonen, deren Gleichbehandlung sowie das organisationale Lernen in der Bundesverwaltung ergeben.

Auch macht es Sinn, die Beziehungen zu den Kantonen in einer Koordinations- oder Steuergruppe regelmässig zu thematisieren. Ein solcher Austausch kann zu einer besseren Übersicht der Beziehungen beitragen und ein abgestimmtes Vorgehen unterstützen. Zudem kann ein Akteur mit Gesamtblick Entwicklungen im Verhältnis Bund–Kantone besser erfassen und allenfalls kritische Situationen früher erkennen, was ein proaktives Angehen von Herausforderungen erleichtert.

Mit dem Fokus auf die Vorbereitung des Föderalistischen Dialogs entspricht die IDEKOF ihrem ursprünglichen Zweck. Die EFK begrüsst, dass zuletzt auf eine Sitzung der Gruppe zur Festlegung der Traktanden des Föderalistischen Dialogs verzichtet wurde. Der Austausch zwischen der Bundesverwaltung und der KdK im Rahmen der IDEKOF-Sitzungen führte zu unnötigen Redundanzen mit der Sitzung des Föderalistischen Dialogs.

Die IDEKOF in ihrer bisherigen Form ist hingegen ein inadäquates Forum für eine eigentliche Koordination des Umgangs mit den Kantonen. Je nach Zweck müsste der Kreis der Mitglieder angepasst werden, damit diese über die für die aktuelle Fragestellung notwendigen Kenntnisse oder Entscheidungskompetenzen verfügen.

Aus Sicht der EFK ist es sinnvoll, sowohl eine Bundesstelle zu bezeichnen, welche *operative* Koordinationsaufgaben wahrnimmt (bisher BJ, EFV und BK) als auch einem Gremium die eher *strategische* Koordination zu übertragen.

Die *operative* Koordination umfasst Aufgaben wie die Erstellung von Übersichten, die Unterstützung des Informationsflusses zum Umgang mit den Kantonen oder die Aufarbeitung von Diskussionsgrundlagen für die übergeordnete, strategische Abstimmung.

Wie in der Beurteilung von Kapitel 2.2 geschrieben, ist das BJ aus Sicht der EFK nicht optimal für diese Aufgabe. Die BK oder das GS-EFD würden die Kriterien eines hoch angesiedelten, transversalen Akteurs besser erfüllen. Die BK ist von der organisatorischen Stellung als Stabsstelle des Bundesrates gut geeignet, departementsübergreifende Aufgaben wahrzunehmen. Sie hat heute bereits viele koordinative Funktionen inne. Im EFD wiederum sind schon wichtige Aufgaben im Zusammenhang mit dem Föderalismus angesiedelt. Mit der Zusammenarbeit bei der Digitalisierung im Rahmen der DVS kommt ein für die Zukunft zentrales Gebiet hinzu.

Ein *strategisches* Gremium hätte die Aufgabe, wichtige Entwicklungen im Umgang mit den Kantonen im Blick zu behalten und damit neu aufkommende Thematiken und Herausforderungen frühzeitig zu identifizieren. Zudem sollte es das Vorgehen der einzelnen Departemente sowohl in grundsätzlichen Fragen als auch teilweise in Einzelfällen besser abstimmen. Dabei sollten möglichst keine neuen Strukturen aufgebaut, sondern bestehende besser genutzt werden. Die Aufgabe könnte einem bereits existierenden interdepartementalen Gremium mit hierarchisch hoher Vertretung übertragen werden, beispielsweise der Generalsekretärenkonferenz. Fragen zum Umgang mit Kantonen könnten jeweils bei Bedarf traktandiert werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die Aufgabe zur operativen Koordination des Umgangs mit den Kantonen einer hoch angesiedelten, transversalen Stelle zu übertragen.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat lehnt die Empfehlung 1 ab:

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt permanent und auf vielfältige Weise, in unterschiedlichen Kontexten und Fachgebieten, auf verschiedenen fachlichen und politischen sowie formellen und informellen Ebenen. Sich einerseits einen permanenten Überblick über all diese Interaktionen zu verschaffen und andererseits eine operationelle Koordination sicherzustellen, ist nach Auffassung des Bundesrates nicht sinnvoll möglich. Diese Arbeiten würden mit einem unverhältnismässigen Aufwand einhergehen und keinen bzw. kaum einen Mehrwert generieren. Sie könnten letztlich sogar kontraproduktiv sein, da sie den Fortschritt in einzelnen Dossiers verlangsamen oder gar verhindern.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, eine departementsübergreifende Steuergruppe zum Verhältnis Bund–Kantone zu bezeichnen. Die Mitglieder der Gruppe sollten über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um auf den Umgang mit den Kantonen einwirken zu können. Das Ziel einer solchen Steuergruppe besteht darin, den Umgang mit den Kantonen besser abzustimmen und eine Übersicht über wichtige Entwicklungen im Verhältnis Bund–Kantone zu wahren.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat lehnt die Empfehlung 2 ab:

Der Bundesrat ist nicht der Meinung, dass die horizontale Zusammenarbeit bei Föderalismusfragen im vorgeschlagenen Ausmass verstärkt werden muss. Er sieht denn auch keinen

Bedarf, eine departementsübergreifende Steuergruppe zum Verhältnis Bund – Kantone zu bezeichnen und mit den entsprechenden Kompetenzen auszustatten. Sollte sich ein Bedarf nach verstärkter horizontaler Koordination im Einzelfall ergeben, sollen vielmehr die bestehenden Instrumente und Gefässe genutzt werden. So haben die Bundesrätinnen und Bundesräte jederzeit die Möglichkeit, im Bundesrat eine entsprechende Verhandlung zu verlangen (Art. 16 Abs. 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [SR 172.010; RVOG]). Weiter kann und soll die Generalsekretärenkonferenz (GSK), die als oberstes Koordinationsorgan der Bundesverwaltung zu einer vorausschauenden, wirksamen und kohärenten Verwaltungstätigkeit beiträgt (Art. 53 RVOG), genutzt werden, um – bei Bedarf – eine horizontale Koordination bei Föderalismusfragen sicherzustellen. Anders als der Bundesrat kann die GSK den Departementen und Ämtern keine verbindlichen Weisungen erteilen, was für eine wirksame Koordination in den meisten Fällen aber auch nicht erforderlich sein dürfte.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

3 Vertikaler Austausch hauptsächlich sektoriell

3.1 Unüberschaubare Vielzahl an Kontakten

Der formelle Austausch zwischen Bundes- und Kantonsvertretern findet via eine Vielzahl von vertikalen Gremien oder Kontakten statt. Eine Übersicht über diese Gremien existiert nicht (siehe jedoch Anhang 2 für ein Schema der verschiedenen Kontakte).

Die Mehrzahl der Kontakte erfolgt in einem sektoriellen Kontext. Sie beziehen sich auf einen beschränkten Politikbereich. Bei Besuchen eines Bundesrats in einem Kanton handelt es sich meist um departementale Aussprachen, bei welchen hauptsächlich Themen des entsprechenden Politikbereichs besprochen werden.

Eine Ausnahme hiervon ist der strukturierte politische Dialog mit der italienischen Schweiz, also den Kantonen Graubünden und Tessin. Durch diesen soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass die Anliegen und Herausforderungen der sprachlichen Minderheit angemessen berücksichtigt werden. Der Dialog wurde von Bundesrat Ignazio Cassis 2018 initiiert und findet ein- bis zweimal jährlich statt. Anlässlich dieser Treffen werden nicht nur Themen des EDA, sondern auch solche von anderen Departementen besprochen.

Für die Departementsspitzen ist allgemein der Kontakt zu den kantonalen Direktorenkonferenzen wichtig. Es kommt regelmässig vor, dass Amtsdirektoren oder Departementschefs zur Sitzung einer kantonalen Direktorenkonferenz eingeladen werden. Je nach Politikbereich gibt es weitere Gremien, die für den Austausch mit den Kantonen auf höchster Ebene besonders relevant sind (z. B. der Europadialog). Gerade in jüngerer Zeit entstanden vermehrt paritätisch besetzte Strukturen oder Organe, sowohl im Rahmen von Projektorganisationen (z. B. für die Unternehmenssteuerreform) als auch permanent (z. B. der Sicherheitsverbund Schweiz SVS). Auf unteren Ebenen schliesslich existiert eine grosse Zahl fachlicher Konferenzen und Arbeitsgruppen mit Bundes- und Kantonsvertretern.

Zusätzlich zu formellen Kontakten findet auch ein informeller Austausch statt. Dieser spielt eine wichtige Rolle. So nutzen Bundes- und Kantonsvertreter bei Unstimmigkeiten informelle Kanäle, um Verständnis zu schaffen – siehe die oben erwähnte Rolleninterpretation des Bundeskanzlers – oder Lösungen zu finden (siehe Kapitel 4.5 und 5). Gemäss Rüefli (2015) ist der informelle Austausch bei Rechtsetzungsverfahren ebenfalls weit verbreitet. Er empfiehlt denn auch eine regelmässige, institutionalisierte Beziehungspflege für Bundesämter, deren Umsetzungspartner die Kantone sind.

Beurteilung

Eine Steuerung der Beziehungen von Bund und Kantonen wird durch die fehlende Übersicht ihrer Kontakte erschwert. Der Aufwand zur Erstellung einer vollständigen, permanenten Übersicht wäre jedoch unverhältnismässig gross, insbesondere da sich diese ständig verändern würde.

Informelle Kontakte können zwar nützlich sein, sind aber auch mit bedeutenden Nachteilen verbunden. So verstärken sie die Intransparenz und eröffnen Möglichkeiten für Einflussnahme oder ungleiche Behandlung. Letzteres ist vor allem dann der Fall, wenn persönliche Beziehungen nur mit Vertretern spezifischer Kantone bestehen. Die EFK unterstützt die Förderung einer regelmässigen, institutionalisierten Kontaktpflege zwischen Bundes- und Kantonsvertretern im Rahmen nationaler Konferenzen, damit diese Möglichkeit des Austauschs allen Kantonen offensteht.

3.2 Föderalistischer Dialog als Querschnittsforum mit beschränkter praktischer Relevanz

Eine Ausnahme der sektoriellen Kontakte bildet der Föderalistische Dialog²³.

Dem Föderalistischen Dialog ging das Kontaktgremium Bund–Kantone voraus, welches 1978 geschaffen wurde. Nach der Gründung der KdK drückten die Kantone ihre Unzufriedenheit über Doppelspurigkeiten zwischen dem Kontaktgremium und der KdK aus. Als Folge wurde 1997, als eine Art «Von-Wattenyl-Gespräche Bund–Kantone», der Föderalistische Dialog institutionalisiert. Zu diesem treffen sich Delegationen der KdK und des Bundesrats in Begleitung des Bundeskanzlers, in der Regel zweimal jährlich. Das Ziel dieser inter-gouvernementalen Treffen ist ein Informationsaustausch und die Diskussion von Themen, die das Verhältnis Bund–Kantone allgemein betreffen. Verbindliche Entscheide werden keine getroffen – die Delegation des Bundesrats beschränkt sich bewusst auf drei Mitglieder. Konkrete Folgen haben die Treffen mit Ausnahme von institutionellen Themen kaum.

Die seit 2013 besprochenen Traktanden lassen sich in folgende Kategorien einteilen:

- **Institutionelle Themen**, etwa die Weiterentwicklung des Föderalismus. Dies betraf u. a. konkrete Vorschläge aus dem Föderalismusmonitoring, die Möglichkeit einer neuen Aufgabenüberprüfung oder Änderungen am Vernehmlassungsgesetz.
- **Querschnittsthemen** betrafen beispielsweise Sparprogramme sowie die Digitalisierung. Letztere wurde erstmals im November 2018 als eigenes Traktandum geführt.
- **Aussenpolitische Themen**, insbesondere betreffend die Europapolitik.
- **Sektorielle Themen**, die nur ein Departement tangieren, aber hoch auf der politischen Agenda stehen, z. B. Asyl- und Integrationswesen oder nahende Volksabstimmungen.

Konkrete Folgen des Föderalistischen Dialogs – Art. 15a RVOV

Am Föderalistischen Dialog vom 18. März 2011 beschlossen die Delegationen des Bundesrats und der Kantone die Einsetzung einer Arbeitsgruppe Bund–Kantone. Diese sollte Vorschläge ausarbeiten, um die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone zu verbessern. Im Rahmen des Föderalistischen Dialogs wurden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe²⁴, welche auf Rüefli (2015) basieren, zur Kenntnis genommen und die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen beschlossen. Eine der Massnahmen betrifft eine Pflicht für die Bundesverwaltung, bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen. Umgesetzt wurde sie in Art. 15a RVOV, welcher seit 1. April 2016 gilt.

²³ Während der Föderalistische Dialog nur die beiden oberen Staatsebenen betrifft, schliesst die Tripartite Konferenz auch die Gemeinden ein. Die Ziele dieser Konferenz sind eine engere Zusammenarbeit von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden einerseits sowie urbanen und ländlichen Räumen andererseits.

²⁴ Gemeinsame Arbeitsgruppe. (2012) Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund–Kantone vom 13. Februar 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012.

Themenvorschläge für den Föderalistischen Dialog stammen überwiegend vonseiten der Kantone, der Bund befindet sich meist in einer passiven Rolle. Dieses Ungleichgewicht wurde vonseiten der KdK in der Vergangenheit bemängelt, die Kantonsvertreter wünschen sich eine proaktivere Bundesteilnahme.

Bund und Kantone diskutierten den Föderalistische Dialog als Forum bereits mehrmals. Die jüngsten Diskussionen initiierte der Bund im Jahr 2018, um den Mehrwert der Treffen zu vergrössern. Aus Bundessicht war insbesondere problematisch, dass es zu Redundanzen mit Diskussionen in anderen Foren (u. a. Direktorenkonferenzen, Europadialog) kam. Eine Fusion des Föderalistischen Dialogs mit dem Europadialog wurde erwogen, aber schliesslich verworfen. Bund und Kantone waren sich einig, Überschneidungen künftig zu vermeiden und vermehrt Querschnittsthemen zu diskutieren. Seit Sommer 2020 tauschen sich der Bundeskanzler und der Präsident der KdK zudem jeweils aus, ob die Notwendigkeit eines Treffens überhaupt gegeben ist.

Beurteilung

Der Föderalistische Dialog erfüllt im Verhältnis von Bund und Kantonen grundsätzlich eine wichtige Funktion. Er ist ein Gefäss für all jene Themen, die nicht in einem anderen Gremium besprochen werden können und dient der Beziehungspflege zwischen Bund und Kantonen. Die Bundesverwaltung sollte ihn allerdings proaktiver nutzen und vermehrt eigene Themenvorschläge anbringen. Eine derart dringliche transversale Herausforderung wie die Digitalisierung hätte früher in diesem Gremium besprochen werden müssen.

4 Horizontale Koordination in der Lösungssuche meist nur in fachlichen Belangen

4.1 Einbezug verschiedener fachlicher Bundesinteressen, aber Vorgehen kaum koordiniert

In den ersten vier untersuchten Fällen²⁵ ist ersichtlich, dass ein Einbezug der Interessen anderer Bundesstellen bei *direkter Betroffenheit* auch neben dem Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren auf vielfältige Weise geschieht:

- Vertreter anderer Einheiten oder Departemente wurden in eine neu geschaffene Projektorganisation eingebunden (Fallstudie Asylzentren)
- Bestehende interdepartementale Strukturen wurden genutzt (Fallstudie Amtliche Vermessung)
- Austausch fand ad hoc statt, sofern notwendig (Fallstudie Steuerstatus)
- Fachliche Interessen anderer Einheiten wurden durch eigene Fachbereiche zu diesen Themen abgedeckt (Fallstudie Stationierungskonzept).

Besonders hervorzuheben ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem VBS bei der Standortsuche für Bundesasylzentren, welche bereits seit 2012 bestand. Innerhalb des VBS wurde eine hoch angesiedelte Task Force bzw. Arbeitsgruppe gegründet, welche das SEM bei der Suche nach möglichen Asylzentren unterstützen sollte. Diese enge Zusammenarbeit kam daher, dass (ehemalige) Armeeunterkünfte als mögliche Bundeszentren in Frage kamen.

Die beschriebenen Zusammenarbeitsformen dienen dazu, direkte oder fachliche Interessen anderer Bundesstellen zu berücksichtigen. Eine Koordination kann jedoch auch Sinn machen, wenn die Geschäfte zweier Bundesstellen nicht direkt zusammenhängen, aber denselben Kanton betreffen. So könnte der Bund seine Interessen im Auftritt gegenüber einem Kanton bündeln und unabhängige Dossiers verknüpfen, um die eigene Verhandlungsposition zu verbessern.

Bei einer möglichen *indirekten Betroffenheit* werden Bundesstellen anderer Departemente aber im Normalfall nicht eingebunden. Mit einer Ausnahme war das Vorgehen auch in den Fallstudien nicht mit anderen Bundesstellen koordiniert, wenn diese nicht direkt fachlich betroffen waren. Einzig für den Standort eines Bundesasylzentrums verknüpfte die Bundesverwaltung, namentlich das SEM und armasuisse Immobilien, zwei unabhängige Geschäfte unterschiedlicher Themenbereiche. Die involvierten Bundesstellen waren in ihrem Vorgehen aber nicht konsequent. So unterzeichneten armasuisse Immobilien und das Generalsekretariat VBS eine Absichtserklärung mit der Gemeinde Schwyz, die sowohl die Erstellung eines Bundesasylzentrums als auch die Abtretung eines anderen Areals im Baurecht an die Gemeinde beinhaltete. Armasuisse hat später die Abtretung des Areals im Baurecht an die Gemeinde vorgenommen. Das SEM, welches noch keine Lösung für das Asylzentrum gefunden hatte, wurde vorgängig jedoch nicht informiert.

²⁵ Standortsuche für Bundesasylzentren, Stationierungskonzept der Armee, Amtliche Vermessung / ÖREB-Kataster, Umsetzung der Abschaffung der besonderen Steuerstatus. Siehe Anhang 1 für eine Beschreibung der Fälle.

Beurteilung

Die weitgehend fehlende Koordination bei *indirekter Betroffenheit* kann dazu führen, dass die Bundesverwaltung Chancen auf eine schnellere oder günstigere Lösungsfindung verpasst. Da keine Übersicht zu offenen Punkten verschiedener Bundesstellen mit den Kantonen besteht, können die betroffenen Bundesstellen in einem konkreten Fall jedoch nicht abschätzen, ob koordiniertes Vorgehen möglich ist oder einen Mehrwert bringt.

Der Aufwand, der mit einer ständigen Übersicht zu Verhandlungen von Bund und Kantonen verbunden wäre, ist jedoch sehr gross. Die Erstellung einer ad-hoc-Übersicht zu betroffenen Kantonen ist deshalb vorzuziehen. Die Bundesämter sollten diese Möglichkeit bei herausfordernden Lösungssuchen vermehrt nutzen.

Wenn eine Paketlösung von Bundesseite her angestrebt wird, ist es zentral, dass die involvierten Akteure ein gemeinsames Verständnis über das Vorgehen entwickeln und sich gegenseitig aktiv darüber aufklären. Ein unzureichend koordiniertes Vorgehen wie gegenüber Schwyz verringert die Chancen, das angestrebte Ziel zu erreichen.

4.2 Berücksichtigung von Kantonsinteressen und kooperatives Vorgehen

Bei den Fallstudien handelte es sich um Situationen, in welchen die zuständigen Bundesämter teilweise mehrere, teilweise widersprüchliche Ziele gleichzeitig verfolgten. Meist existierte ein Hauptanliegen, beispielsweise die Anpassung des Stationierungskonzepts an die aktuellen Bedürfnisse der Armee. Zugleich gab es weitere Zieldimensionen, u. a. zeitlicher oder finanzieller Natur. So sollte das neue Stationierungskonzept auch dazu führen, dass der Wiederbeschaffungswert der Infrastruktur der Armee um ein Drittel reduziert werden kann.

Auch ein gutes Verhältnis zu den Kantonen sowie die kantonalen Interessen prägten die Zielvorstellungen der Ämter. Teilweise wurden Lösungsansätze von Bundesseite her gar nicht angestrebt, weil sie den Interessen der Kantone widersprechen könnten. So verfolgte beispielsweise die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) eine Schliessung der Aufsichtslücke im Bereich der direkten Bundessteuer nicht aktiv. Sie hielt sich dabei an die Vorgabe des Bundesrats, dass ein solches Vorhaben von den Kantonen initiiert werden müsste²⁶. Die EFK hat sich in einem Synthesebericht zur Aufsicht über die direkte Bundessteuer und die Harmonisierung der direkten Steuern für die Schliessung dieser Lücke ausgesprochen²⁷.

Aus dem Bereich der Bundesaufsicht ist bekannt, dass der Bund gegenüber den Kantonen eher auf ein kooperatives denn konfrontatives Vorgehen setzt (siehe bspw. Bussmann 1986, Vatter 2018). Dieses Muster lässt sich auch in den Fallstudien feststellen. Die Bundesämter achteten in ihrem Vorgehen darauf, dass sie einvernehmliche Lösungen mit den Kantonen finden können. Vom Durchsetzen einer Lösung gegen den Willen der Kantone sahen sie möglichst lange ab, auch wenn es – wie mit dem Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich – Möglichkeiten dazu gegeben hätte.

²⁶ Der Bundesrat legte diese Position in der Antwort auf die Motion 09.3738 «Aufsichts- und Durchsetzungslücke im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden» dar.

²⁷ Eidgenössische Finanzkontrolle. (2015) Lacunes dans la surveillance de l'Impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts directs. PA 15639.

Es gibt neben den Prinzipien zum Umgang mit den Kantonen auch strategische Gründe für eine weitgehende Berücksichtigung von kantonalen Interessen. Viele Bundesämter sind eher an einer langfristig guten Beziehung zu den Kantonen interessiert als am kurzfristigen Durchsetzen der eigenen Position, da die Kantone oftmals ihre wichtigsten Partner sind und die künftige Zusammenarbeit funktionieren muss. Kooperative Strategien sind bei den Kantonen akzeptierter als konfrontatives Vorgehen²⁸. Die Bundesverwaltung ist sich zudem auch der Vertretung kantonalen Interessen im nationalen Parlament bewusst. National- und Ständeräte setzten sich auch in den untersuchten Fällen für ihre Region ein, wenn sie befürchteten, deren Interessen würden nicht genügend berücksichtigt. Die Standortsuche für Asylzentren führte beispielsweise zu mehreren Vorstössen von Kantonsvertretern einzelner Standorte²⁹ sowie dem Bestreben mehrerer Zentralschweizer Parlamentarier, dass die entsprechenden Verpflichtungskredite nur bei jenen Standorten eingesetzt werden dürfen, die von Standortgemeinde und -kanton akzeptiert wird³⁰.

Beurteilung

Die Rücksichtnahme auf Anliegen der Kantone und das Bestreben der Wahrung guter Beziehungen ist grundsätzlich im Sinne der Prinzipien in Art. 44 BV sowie Art. 3 RVOG. Ob in der Lösungssuche ein eher kooperatives oder konfrontatives Vorgehen gewählt wird, ist eine Frage der Strategie. Welche schlussendlich eher zum Erfolg führt, ist kontextabhängig und kann nicht generell beurteilt werden. Wie das Beispiel der Standortsuche für Bundesasylzentren illustriert, ist es gerade in politisch sensiblen Bereichen wichtig, eine Lösung zu finden, hinter welcher auch eine grosse Mehrheit der Kantone steht. Andernfalls ist das Risiko gross, dass die Kantone via Legislative eine unliebsame Lösung verhindern.

4.3 Lösungssuche ist oft aufwendiger als geplant

Insgesamt konnten Bund und Kantone in den untersuchten Fällen meist eine Lösung finden, die jedoch nie alle Dimensionen der Ziele des Bundes umfasst: In allen Fällen kam es entweder zu Verzögerungen oder die Lösung ist nicht dauerhaft. Zudem führten Verzögerungen, Provisorien oder die Berücksichtigung kantonalen Interessen (siehe Kapitel 4.4) teilweise zu Mehrkosten. Genaue Berechnungen dazu lagen in den Bundesämtern jedoch nicht vor. Die EFK hat von den Ämtern im Rahmen dieser Prüfung nicht verlangt, dass sie solche Kalkulationen nachträglich anstellen und hat auch selbst keine Berechnungen vorgenommen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über einige Aspekte der Lösungen in den einzelnen Fallstudien. Mehr Details zu jeder Fallstudie finden sich in Anhang 1.

²⁸ Siehe Interface. (2013) Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht.

²⁹ Z. B. 17.3459 – Geplantes Bundesasylzentrum. Keine Doppelbelastung für die Gemeinde Lyss! Motion eingereicht von Erich Hess, Nationalrat, 14.06.2017; oder 17.3419 – Warum sollte Moudon eine Anzahl Asylsuchender aufnehmen, die mehr als 10 Prozent der Gemeindebevölkerung ausmacht? Interpellation eingereicht von Olivier Feller, Nationalrat, 12.06.2017

³⁰ Ein entsprechender Passus sollte im Bundesbeschluss über die Immobilien des EFD für das Jahr 2017 eingefügt werden. Siehe dazu die entsprechende Parlamentsdebatte: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20170037>.

Übersicht über die Lösungen in den untersuchten Fallstudien		
	Positive Aspekte	Negative Aspekte
Fallstudie 1 Standortsuche für Bundesasylzentren	Voraussetzungen für die Beschleunigung der Asylverfahren wurden geschaffen. Die Asylreform konnte wie vorgesehen in Kraft treten.	Der Prozess der Lösungssuche dauerte länger und war aufwendiger als vorgesehen. Nicht in allen Regionen wurden definitive Standorte bestimmt, es bestehen Provisorien. Verzögerungen und Provisorien verursachen zusätzliche Kosten.
Fallstudie 2 Stationierungskonzept der Armee	Die Schliessungen grosser Standorte wurden ohne wesentliche Änderungen beschlossen.	Gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan gab es Verzögerungen. Anpassungen an kantonale Anliegen verursachten vermutlich Mehrkosten.
Fallstudie 3 Amtliche Vermessung / ÖREB-Kataster	Ein zentralisierter Zugang zu vorhandenen Daten wurde ermöglicht.	Es bestehen weiterhin Unterschiede in der Tarifierung. Zeitliche Meilensteine bei der Flächendeckung wurden nicht erreicht.
Fallstudie 4 Umsetzung der Abschaffung der besonderen Steuerstatus	Bis heute sind keine Zuwiderhandlungen gegen die Abschaffung der besonderen Steuerstatus bekannt.	Die Aufsichtslücke existiert weiterhin. Es besteht ein Risiko, dass international geächtete Steuerpraktiken angewandt werden.

Tabelle 1: Übersicht über die Lösungen in den untersuchten Fallstudien (Quelle: EFK)

Beurteilung

Insgesamt zeitigt die Lösungssuche mit den Kantonen in den untersuchten Fällen gemischte Resultate. Es ist denkbar, dass die Rücksichtnahme auf kantonale Interessen zu einer einfacheren Lösungsfindung in anderen Situationen beiträgt oder in einer langfristigen Gesamtbetrachtung günstigere Lösungen ermöglicht. Ob die optimale Balance in den vorliegenden Fällen gefunden werden konnte, kann jedoch nicht beurteilt werden, da das Ausmass der Mehrkosten für den Bund nicht bekannt ist.

Die Kostenintransparenz ist auf den ersten Blick erstaunlich. Sie lässt sich teilweise dadurch erklären, dass in den betreffenden Fällen eine Lösungsvorstellung gänzlich ohne Berücksichtigung von Kantonsinteressen gar nicht existierte. Die Ämter sollten aber Zusatzkosten, die sich aus Verzögerungen ergeben, ausweisen können.

4.4 Gleichbehandlung schwierig sicherzustellen

Die interviewten Personen in den Departementen sehen die Gleichbehandlung der Kantone grundsätzlich als wichtig an. Dies zeigt sich auch in den Fallstudien. Vereinbarte Regelungen, wie beispielsweise die finanzielle Kompensation im Bereich der amtlichen Vermessung oder Kriterien für Standorte von Bundesasylzentren, galten für alle Kantone.

In den untersuchten Fällen behandelten die Bundesämter aber die Kantone teilweise auch bewusst ungleich. Dies geschah meist mit dem Ziel, eine Lösung zu finden, mit welcher beide Seiten zufrieden sind³¹. Denn während einige Kantone mit den Vorschlägen der Bundesverwaltung schnell einverstanden waren, äusserten andere teilweise weitgehende Vorbehalte. Die Ausgangslagen und Interessen der einzelnen Kantone sind schliesslich nicht einheitlich.

In Bezug auf das Stationierungskonzept beispielsweise war der Kanton Wallis zunächst nicht zufrieden mit den Plänen der Armee. In der Folge kam es zum Standort Sion zu eigentlichen Verhandlungen zwischen dem VBS, dem Kanton Wallis und der Stadt Sion. In der resultierenden Grundsatzvereinbarung ist unter anderem die Stationierung der Militärpolizei am Standort Sion sowie die Nutzung des Flugplatzes als Ausweichflugplatz der Armee festgehalten, inklusive finanzieller Kompensation. Damit zeigte sich der zuständige Regierungsrat zufrieden: «Tout est bien qui finit bien»³². Solche Verhandlungen mussten jedoch nicht zu allen Standorten geführt werden.

Ein Beispiel aus der Standortsuche für Bundesasylzentren ist der Kanton Waadt, mit welchem das SEM vergleichsweise lange keine Einigung erzielen konnte. Schliesslich einigten sich der Kanton und das Staatssekretariat darauf, dass am Standort Vallorbe unter anderem Flüchtlinge aus Resettlement-Programmen untergebracht werden. Diese gelten als besonders motiviert und entsprechend weniger problematisch³³. An anderen Standorten sind hingegen einzig normale Flüchtlinge untergebracht.

Wie die aufgeführten Beispiele zeigen, haben solche Ungleichbehandlungen teilweise finanzielle Komponenten, jedoch nicht immer. Für den Bund können sie aus einer Wirtschaftlichkeitsperspektive nachteilig sein. Allenfalls entstandene Mehrkosten für den Bund oder finanzielle Vorteile für einzelne Kantone können für die untersuchten Fälle nicht beziffert werden. Es existiert keine bundesweite Übersicht zu Zugeständnissen an einzelne Kantone.

Beurteilung

Die untersuchten Fälle zeigen, dass Zugeständnisse an einzelne Kantone die Akzeptanz einer Lösung im betroffenen Kanton steigern können. Damit entstehen aber auch Anreize für die Kantone, sich lange gegen eine Lösung zu wehren und für ihre eigenen anstelle der nationalen Interessen zu weibeln.

Es ist also wichtig, dass die Kantone insgesamt vergleichbar behandelt werden. Da jedoch keine bundesweite Übersicht über Zugeständnisse an die Kantone besteht, ist es kaum möglich festzustellen, ob insgesamt eine gerechte Behandlung aller Kantone erfolgt. Wenn eine Bundesstelle einzelnen Kantonen speziell entgegenkommt, um eine monierte Benachteiligung des Kantons – in einem anderen Bereich oder generell – auszugleichen, besteht somit auch das Risiko einer tatsächlichen Bevorteilung.

³¹ Ungleichbehandlungen der Kantone sind nicht zwingend mit Zugeständnissen des Bundes an einzelne Kantone gleichzusetzen. Es ist möglich, dass die Ungleichbehandlung auch aus genuiner Sicht des Bundes die bestmögliche Lösung darstellt. In diesem Fall kann ihre gezielte Kommunikation ein hilfreiches Mittel sein, die Akzeptanz einer Lösung in einem Kanton zu erhöhen.

³² Monay, P. (2016, 7. Dezember) L'armée de l'air quitte Sion, le Valais se frotte les mains. 24 heures.

³³ Skjellaug, A. (2018, 28. Juni) Avec Vallorbe, la carte romande de l'asile est complète. Le Temps.

Eine Beurteilung der Gleichbehandlung auf Basis der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten im Einzelfall, analog zum alle vier Jahre erscheinenden Bericht auf Bundesebene³⁴, wäre jedoch sehr aufwendig. Überdies blieben dabei auch alle nicht-finanziellen Zugeständnisse bzw. Ungleichbehandlungen unberücksichtigt.

Dennoch sollte mehr Transparenz zur Gleichbehandlung der Kantone geschaffen werden. Eine Möglichkeit dafür ist die Konkretisierung des Prinzips der Gleichbehandlung. In spezifischen Situationen, in welchen eine Lösung mit Kantonen gesucht wird, könnte festgelegt werden, inwiefern Zugeständnisse an die Kantone mit diesem Prinzip vereinbar sind. Zu weitergehenden Vereinbarungen könnte eine bundesweite Übersicht erstellt werden. Eine andere, möglicherweise ergänzende Variante ist eine periodische Untersuchung der Gleichbehandlung durch Dritte und die Publikation der Resultate im Föderalismusbericht.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, Transparenz zur Gleichbehandlung der Kantone zu schaffen. Ziel ist es, dauerhafte und ungerechtfertigte Bevor- bzw. Benachteiligungen von einzelnen Kantonen in einer Gesamtbetrachtung zu verhindern.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung 3 an:

Der Bundesrat ist der Meinung, dass in gewissen Bereichen, beispielsweise zur Vertretung und der Bedeutung der einzelnen Kantone in Arbeitsgruppen oder Expertenkommissionen oder zur Art und Weise, wie die Kantone den Entscheidungs- oder Gesetzgebungsprozess ausserhalb des Vernehmlassungsverfahrens oder des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) beeinflussen, ein besserer Überblick geschaffen werden könnte. Er hat dementsprechend das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, alle zwei bis vier Jahre einen entsprechenden Bericht zu erstellen und diesen zur Prüfung eines allfälligen Handlungsbedarfs der GSK vorzulegen.

4.5 Kein systematisches Lernen zum Umgang mit Kantonen

Die untersuchten Fallstudien stellen teilweise sehr unterschiedliche Situationen dar, in welchen Bund und Kantone eine Lösung suchten. Die Standortsuche für Bundesasylzentren und das Stationierungskonzept der Armee weisen aber neben einigen deutlichen Unterschieden, wie beispielsweise der Kompetenzverteilung im entsprechenden Politikbereich, auch Gemeinsamkeiten auf: In beiden Fällen geht es um Standortentscheide, welche für die Kantone sowohl positive (wirtschaftliche) Effekte als auch negative Auswirkungen haben und in der Bevölkerung Widerstand hervorrufen können.

So kommt es über die gesamte Bundesverwaltung gesehen im Umgang mit den Kantonen immer wieder zu Situationen, welche ähnlich sind oder gewisse Elemente teilen. Es besteht also ein Potenzial, dass Ämter von den Erfahrungen anderer Bundesstellen profitieren. In den Fallstudien wählten die federführenden Verwaltungseinheiten teilweise Vorgehen, die Beachtung verdienen. So haben beispielsweise Bund und Kantone die Grundsätze bei der Standortsuche für Bundesasylzentren gemeinsam festgelegt. Dies hat zu einer starken Legitimation der Standortkriterien beigetragen.

³⁴ Bundesrat (2018)

Ein Erfahrungsaustausch zum Umgang mit Kantonen findet jedoch nicht systematisch statt. Die Ämter der Fallstudien haben ihr Vorgehen auch nicht nach erfolgreichen Strategien anderer Verwaltungseinheiten in ähnlichen Situationen ausgerichtet. Es gibt keine Empfehlungen für Strategien oder Vorgehen in bestimmten Situationen und keinen systematischen Austausch zu Erfolgsfaktoren im Umgang mit den Kantonen.

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren in den untersuchten Fällen sind laut Bundes- und Kantonsvertretern teilweise sehr spezifisch, teilweise aber auch fallübergreifend gültig. Die meistgenannten fallübergreifenden Erfolgsfaktoren lassen sich in folgenden Kategorien zusammenfassen:

- **Gute zwischenmenschliche Beziehungen:** Die Lösungssuche ist immer auch personenabhängig. Vorgängige persönliche Bekanntschaften helfen, ein Vertrauensverhältnis zu etablieren.
- **Gemeinsam statt gegeneinander:** Ein geteiltes Problembewusstsein, die Orientierung an Interessen aller Involvierten und die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen schaffen eine konstruktive Situation.
- **Transparenz:** Eine offene und ehrliche Kommunikation unterstützt das gegenseitige Vertrauen.
- **Berücksichtigung des individuellen Kontexts:** Das Eingehen auf spezifische Ausgangslagen, Interessen und politische Kontexte in einzelnen Kantonen erleichtern die Erarbeitung einer breit akzeptierten Lösung.

Beurteilung

Die genannten Erfolgsfaktoren weisen darauf hin, dass in den untersuchten Fällen insbesondere kooperative Vorgehensweisen erfolgversprechend waren. In welchen Situationen diese Erkenntnis gültig ist, lässt sich im Rahmen dieser Prüfung nicht beurteilen. Ein systematischer Erfahrungsaustausch hingegen würde dazu beitragen, dies besser zu verstehen, erfolgreiche Vorgehen vermehrt anzuwenden und die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden. Das Ziel wäre es, dass die Bundesstellen für eine gegebene Konstellation ein möglichst erfolgversprechendes Vorgehen wählen.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, das organisationale Lernen innerhalb der Bundesverwaltung zum Umgang mit den Kantonen zu stärken. Dadurch sollen Lehren aus dem Umgang mit Kantonen in der Bundesverwaltung verbreitet werden und Verwaltungsmitarbeitende für Föderalismusfragen sensibilisiert werden.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung 4 an:

Der Bundesrat hat das Finanzdepartement und das EJPD beauftragt, die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung künftig mittels entsprechender Ausbildungsangebote zu sensibilisieren, einerseits zu Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Föderalismus und andererseits indem ein Austausch über die gemachten Erfahrungen etabliert wird.

5 Hinterfragte Bundeskompetenzen in der Krise

5.1 Informatiksysteme mit bekannten Mängeln, nicht in allen Kantonen angewandt

Die fünfte Fallstudie fokussiert auf den Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen zur Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen während der COVID-Krise im Frühjahr 2020. Zuständig für die Erstellung einer nationalen Übersicht zu medizinischen Ressourcen, wie beispielsweise Schutzmaterialien oder freie Spitalbetten, ist der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD), dessen Geschäftsstelle im VBS angesiedelt ist³⁵. Andere Bundesakteure sollten diese Übersicht verwenden können, neben dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) beispielsweise das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB), welches im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) angesiedelt ist. Das ResMaB koordiniert in der ausserordentlichen Lage den Einsatz von verfügbaren Ressourcen.

Der Koordinierte Sanitätsdienst

Die allgemeine Aufgabe des KSD ist gemäss Verordnung «die stufengerechte Koordination des Einsatzes und der Nutzung der personellen, materiellen und einrichtungsmässigen Mittel der zivilen und militärischen Stellen, die mit der Planung, Vorbereitung und Durchführung von sanitätsdienstlichen Massnahmen beauftragt sind»³⁶. Die Funktion des Beauftragten des Bundesrats für den KSD wird vom Oberfeldarzt der Armee wahrgenommen. Eine Geschäftsstelle mit fünf Mitarbeitenden unterstützt ihn.

In den letzten Jahren wurden bereits mehrere kritische Befunde sowohl zur horizontalen als auch zur vertikalen Einbettung des KSD gemacht. So stellte eine Prüfung der EFK³⁷ eine mangelhafte Koordination bis hin zu Konkurrenzdenken zwischen dem BABS und dem KSD fest. Ein vom VBS in Auftrag gegebenes externes Gutachten³⁸ wiederum kam zum Schluss, dass zwischen den kantonalen Gesundheitsakteuren und dem KSD eine zunehmende Distanz existiert. Das Gutachten formulierte mehrere Empfehlungen zur organisatorischen Ansiedlung, Leistungen, Aufgaben und Ausrichtung des KSD.

Das VBS, die politische Plattform des SVS und die Präsidentin der Gesundheitsdirektorenkonferenz beauftragten im November 2019 den Delegierten des SVS damit, Umsetzungsvarianten zur Verbesserung der sanitätsdienstlichen Zusammenarbeit vorzuschlagen. Zu diesem Zweck wurde auch eine Projektgruppe aus Bundes- und Kantonsvertretern eingesetzt. Diese sollte im ersten Quartal 2021 Vorschläge zur neuen Ausrichtung des KSD an die politischen Entscheidungsträger der beiden Staatsebenen richten, wobei dieser Zeitplan durch das Auftreten der COVID-Pandemie verzögert wurde.

³⁵ Art. 4 Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD, SR 501.31).

³⁶ Art. 1 VKSD

³⁷ Eidgenössische Finanzkontrolle. (2019b) Etat des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux. PA 18472.

³⁸ Zeltner, T. (2018). Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst. Gutachten von Prof. Dr. Thomas Zeltner zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Ein Teil der medizinischen Güter sowie ein Grossteil der Kapazitäten befindet sich nicht bei Akteuren auf Bundesebene, sondern bei den Kantonen, Spitälern und anderen medizinischen Leistungserbringern oder anderen Wirtschaftsakteuren wie bspw. Händlern. Um eine Übersicht zu schaffen, muss der KSD folglich Informationen von verschiedensten Akteuren zusammentragen.

Der KSD verfügt über zwei elektronische Hauptsysteme, um die Ressourcensituation zu erheben. Blue Screen Switzerland (BSS), ein Tool zur Erstellung von Umfragen und Auswertungen, sowie das Informations- und Einsatzsystem (IES).

Das IES ist eine Informatikplattform, welche die Prozesse von Führungs- und Einsatzorganisationen unterstützen soll. So ermöglicht es den angeschlossenen Organisationen einsatzbezogen unter anderem einen Überblick über Notfallaufnahmekapazitäten, Patientenauslastung und -management sowie auch eine elektronische Lagedarstellung. Das IES ist technisch in die Jahre gekommen und offenbart gewisse Schwächen. Nutzer beanstanden unter anderem seine eingeschränkte Alltagstauglichkeit³⁹. Informationen müssen manuell im System erfasst werden. Es konnte bisher keine universelle elektronische Schnittstelle zu den Spitalsystemen entwickelt werden. Eine Weiterentwicklung bzw. Ablösung des IES durch ein «IES Next Generation», welches diese Entwicklung ermöglicht, war vom KSD bereits seit mehreren Jahren vorgesehen. Im Juni 2019 stimmte der Bundesrat dem entsprechenden Verpflichtungskredit über 17,7 Millionen Franken zu.

Die Einführung des IES begann 2004 in einigen Pilotkantonen. Der KSD kann die Verwendung des Systems nicht vorschreiben, weshalb er die Kantone vom Mehrwert des Systems überzeugen musste. Dies brauchte einige Zeit. Zudem werden im Alltag teilweise andere Systeme benutzt. Anfang 2020 war das IES noch nicht in allen Kantonen eingeführt: Für Genf war ein Anschluss im Lauf des Jahres geplant, der Kanton Tessin sollte nach der geplanten Weiterentwicklung des Systems angeschlossen werden. Der KSD setzte den Anschluss dieser Kantone in der Krise kurzfristig um.

Beurteilung

Die schleppende Einführung des IES ist ein weiteres Beispiel der Schwierigkeiten, die sich im IT-Bereich zwischen Bund und Kantonen zeigen (siehe Kapitel 2.2). Die Notwendigkeit der Suche nach einem Konsens führt zu unerfreulichen Verzögerungen. Bei Systemen wie dem IES, welche der Bewältigung von Krisensituationen dienen, kann dies fatal sein. Insbesondere in diesen Bereichen wäre eine stärkere Bundeskompetenz wünschenswert.

Auch die technischen Unzulänglichkeiten des IES haben zu einer suboptimalen Krisenvorbereitung beigetragen. Die Ablösung des Systems durch ein IES Next Generation, welches Schnittstellen zu bereits vorhandenen Systemen enthält, ist schnell umzusetzen.

5.2 Lückenhafte Informationen wegen fehlender Kompetenzen und hinterfragtem Nutzen

Während der COVID-Krise im Frühjahr 2020 nutzte der KSD das IES unter anderem, um bei Spitälern die verfügbaren Kapazitäten abzufragen. Abfragen via BSS richteten sich an die Kantone, beispielsweise um Angaben zur generellen Situation und Zustand des Gesundheitswesens oder auch spezifisch zur Verfügbarkeit von Schutzmaterial zu erheben.

³⁹ Siehe Zeltner (2018)

Die Datenerhebung bei den Kantonen war in dieser ersten Phase der COVID-Krise beim Bund horizontal schwach koordiniert. Neben dem KSD erfragten zusätzlich diverse andere Bundesakteure über verschiedene Meldesysteme Informationen von den Kantonen, so auch das ResMaB. Dies erfolgte teilweise in Form von Excellisten. Eine systematische Übersicht über Datenerhebungssysteme und -quellen sowie allfällige Doppelspurigkeiten existierte jedoch nicht.

Auch in der vertikalen Dimension zeigten sich Probleme. Die erhobenen Daten waren insbesondere zu Beginn der COVID-Krise lückenhaft und verzögert. Eine Übersicht zu verfügbaren Betten bestand beispielsweise Ende März noch nicht.

Aus den Interviews und analysierten Dokumenten lassen sich verschiedene Gründe dafür ausmachen:

- Es bestand keine generelle rechtliche Verpflichtung zur Nutzung von gewissen Systemen oder Lieferung der geforderten Informationen.
- Für Kantone und Leistungserbringer war der Nutzen der Erhebungen nicht immer klar – teilweise hatte dies subjektiv sogar negative Auswirkungen. Wenn ein Kanton einen grossen Bestand eines Guts deklariert, welches in einem anderen Kanton fehlt, könnte er das Risiko eingehen, dass ein Teil dieses Materials umverteilt wird. So würde die Versorgungslage des ersten Kantons unverschuldet schlechter. Dies setzt einen Anreiz, geringere Bestände anzugeben, als effektiv vorhanden sind.
- Die Involvierten waren mit zeitlichem Druck und Ressourcenengpässen konfrontiert.
- Teilweise fehlten klare Definitionen zu den angefragten Informationen, z. B. betreffend die Zählweise der Intensivpflegeplätze.
- In einigen Kantonen fehlten etablierte Prozesse, um die erforderlichen Informationen zu beschaffen.

Der Informationsfluss hat sich im Lauf der Krise entwickelt, wobei die Meldedisziplin nach Abflachen der ersten Welle teilweise auch wieder abnahm. Verschiedene Massnahmen zielten darauf ab, den Informationsfluss zu verbessern.

Eine wichtige Rolle spielte Überzeugungsarbeit via direkte persönliche Kontakte. Diese Kontakte fanden aufgrund der Dringlichkeit und fehlenden klaren Ansprechpersonen nicht koordiniert statt. Auch Akteure, die nicht direkt involviert waren, setzten sich ein. So z. B. der Delegierte für den Sicherheitsverbund Schweiz.

Zusätzlich wurde eine formelle Meldepflicht für medizinische Ressourcen mittels Notverordnung⁴⁰ eingeführt.

Schliesslich wurden auch die Datenerhebungsverfahren den Bedürfnissen und Gegebenheiten angepasst. Dabei gab es Vereinfachungen (anstelle genauer Angaben zum Bestand verschiedener Güter fragte der KSD nur noch summarische Einschätzungen und Tendenzen ab) und klärende Vereinheitlichungen (z. B. Definition der zu zählenden Betten, Zeitpunkt der Zählung).

Nach der ersten Welle wurden nationale Ressourcenkonferenzen zwischen den Kantonen und den relevanten Bundesstellen eingeführt, welche einen positiven Einfluss hatten. Zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung im September 2020 liefen weitere Anstrengungen, um

⁴⁰ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-Verordnung 2, SR 818.101.24).

den Informationsfluss künftig noch weiter zu verbessern. So hat er Bundesrat am 19. Juni 2020 die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe medizinische Güter entschieden, unter Leitung des Beauftragten des Bundesrats für den KSD. Ein Teilbereich dieser Arbeitsgruppe erarbeitete eine konsolidierte Lagedarstellung, die alle Systeme integriert, welche Daten bei Kantonen erheben.

Die BK kommt in ihrer Evaluation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der ersten Phase der COVID-Krise zum Schluss, dass das Datenmanagement im Gesundheitsbereich verbessert werden muss. So empfiehlt sie: «Das EDI zusammen mit dem VBS sollen das Datenmanagement im Gesundheitsbereich verbessern. Dabei gilt es insbesondere, Voraussetzungen für die Informationsübermittlung innerhalb der Bundesverwaltung zu schaffen und die Kompatibilität in der Datenübermittlung mit den Kantonen und weiteren relevanten Instanzen zu berücksichtigen. Daneben sollen auch die Darstellungen der Datenauswertungen verbessert werden. Die in diesem Bereich bereits laufenden Arbeiten sollen beschleunigt werden. Synergien mit geplanten Arbeiten der BK (DTI) sind zu nutzen und zu koordinieren.»⁴¹ Der Bundesrat hat diesen Departementen am 21.12.2020 einen entsprechenden Auftrag erteilt.

Beurteilung

Der Informationsaustausch zur Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen im Frühjahr 2020 war unbefriedigend. Ein wichtiger Grund dafür ist die suboptimale Krisenvorbereitung, die zu grossem Aufwand bei der Erfassung der notwendigen Daten und Verzögerungen führte. Auch hat die horizontale Koordination der Datenerhebung auf Bundesseite nicht optimal funktioniert. Die EFK erachtet die angestrebten Verbesserungen als äusserst wichtig. Sie unterstützt die Empfehlung der Bundeskanzlei.

Festzustellen ist aber auch, dass das Verständnis der Kantone für die Notwendigkeit einer Koordination durch den Bund selbst in der Krise teilweise fehlte. Dies hat zu Verzögerungen und Lücken im Informationsfluss beigetragen. Die bremsende Wirkung der Lösungssuche von Bund und Kantonen wurde auch in den anderen Fallstudien beobachtet. In solch zeitkritischen Situationen wie der vorliegenden Fallstudie drohen weit schwerwiegendere Folgen, wenn keine schnelle Lösung gefunden werden kann.

Die Kompetenzen und Aufgaben von Bundes- und Kantonsakteuren sollten deswegen bereits vorgängig klar definiert und akzeptiert sein. Es ist zwingend zu verhindern, dass in Krisensituationen zunächst Verständnis für das Handeln der koordinierenden Stellen geschaffen werden muss, wie dies bei der Datenerhebung durch den KSD der Fall war. Wenn die entsprechenden Regelungen erst in einer Notverordnung erlassen werden müssen, geht wertvolle Zeit verloren.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, Voraussetzungen zu schaffen, damit der Koordinierte Sanitätsdienst die notwendigen Informationen über verfügbare Ressourcen im Gesundheitsbereich einholen kann. Eine entsprechende Informationspflicht soll geschaffen und allenfalls notwendige gesetzliche Anpassungen angestossen werden. Im Rahmen der neuen Ausrichtung des Koordinierten Sanitätsdienstes soll zudem darauf hingewirkt werden, die Akzeptanz des Dienstes bei Akteuren im Gesundheitsbereich zu stärken.

⁴¹ Bundeskanzlei. (2020). Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020).

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat lehnt die Empfehlung 5 ab:

Der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) wurde beauftragt, zusammen mit den Partnern des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) die Erkenntnisse des Gutachtens von Prof. Dr. Zeltner zu analysieren und Umsetzungsvarianten vorzuschlagen. Der Schlussbericht wird Ende 2021 vorliegen. In diesem Projekt wurde auch das Informations- und Einsatzsystem (IES) diskutiert, insbesondere aufgrund der Erfahrungen während der Pandemie. Mit der Neuausrichtung des KSD werden die Hauptpartner besser in die strategische Steuerung integriert, um die Aktivitäten und die Produkte des KSD besser auf ihre Bedürfnisse auszurichten. Mit der Neuausrichtung des KSD wird auch die KSD-Verordnung revidiert. Die rechtliche Verankerung einer Informationspflicht wird im Rahmen dieser Revision ergebnisoffen geprüft.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Anhang 1: Fallstudien

Fallstudie 1: Standortsuche für Bundesasylzentren

Problematik

Im Auftrag des Parlaments startete der Bund 2010 mit der Erarbeitung einer Neustrukturierung im Asylbereich. Das hauptsächliche Ziel war dabei, die Verfahrensdauer zu verkürzen. Ein zentraler Punkt der Reform bestand in der Schaffung von neuen Bundesasylzentren, um die Kapazität der Bundeszentren um ein Mehrfaches zu erhöhen. Die Erhöhung der Kapazität war nötig, um alle an einem Asylverfahren beteiligten Akteure zusammenzubringen und so die Verfahren schneller abschliessen zu können. Wo genau die Bundeszentren stehen sollen, war nicht per se klar. Die Standortsuche war deshalb Gegenstand von Gesprächen und Verhandlungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Akteure und Koordination auf Bundesebene

Das federführende Bundesamt in diesem Prozess war das Staatssekretariat für Migration (SEM)⁴². Das VBS, welches eine spezifische Arbeitsgruppe zu diesem Thema gründete, wurde insbesondere bei der Identifikation für mögliche Standorte in Bundeseigentum stark eingebunden und war bei Gesprächen mit den Kantonen vertreten. Eine Zusammenarbeit erfolgte ebenfalls mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) bezüglich Kosten sowie dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bezüglich Anforderungen an die Zentren und Vereinbarkeit mit Umweltschutz und Raumplanung. Weitere Bundesstellen wurden bei der Erarbeitung des Sachplans Asyl einbezogen, welcher zudem das Ämterkonsultationsverfahren durchlief.

Lösungssuche mit den Kantonen

Die Kantone wurden im gesamten Prozess der Neustrukturierung stark eingebunden. Der Einbezug erfolgte auf eine neuartige Weise, anfänglich durch Repräsentation, dann kollektiv und schlussendlich individuell. Zunächst spielten vor allem die zuständigen Regierungskonferenzen der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) sowie der Sozialdirektoren (SODK) eine wichtige Rolle. 2012 wurde eine Projektorganisation gegründet, dessen Lenkungsausschuss aus der Vorsteherin des EJPD und den Präsidenten der KKJPD und SODK besteht. Auch die untergeordnete Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) wird paritätisch von Bund und Kantonen geleitet. Die AGNA bereitete Vorschläge für ein neues Konzept der Asylverfahren und des Vollzugs der Wegweisung vor, die an zwei grossen Asylkonferenzen in den Jahren 2013 und 2014 unter Beteiligung aller Kantone abgehalten wurden und begleitet seither die Umsetzung der Neustrukturierung sowie die Standortsuche der Bundesasylzentren.

Die Eckwerte und Grundsätze der Standortsuche sowie Anforderungen an die Standorte wurden an den zwei Asylkonferenzen gemeinsam von Bund und Kantonen beschlossen. Es wurde festgehalten, dass sechs Asylregionen gebildet werden, in welchen jeweils ein Verfahrenszentrum und bis zu drei Ausreisezentren des Bundes stehen sollen. Auf Ebene dieser Regionen verhandelten Bund und Kantone ab 2014 über die Standorte. Im Frühjahr 2017 wurde eine Anhörung der Kantone und Gemeinden zum Sachplan Asyl durchgeführt. Zu

⁴² Bzw. dessen Vorgängerorganisation, das Bundesamt für Migration

den konkreten Standorten wurden schliesslich mit den individuellen Kantonen und Standortgemeinden Vereinbarungen abgeschlossen.

Resultat

Im März 2019 trat die Asylreform mit den beschleunigten Verfahren in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt waren nicht alle Standorte definitiv festgelegt, was bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung bestand hat⁴³. Als Ersatz bestehen verschiedentlich temporäre Bundeszentren⁴⁴. Die Verzögerung ist massgeblich darauf zurückzuführen, dass bei der Standortsuche möglichst nach einvernehmlichen Lösungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden gesucht wird. Zudem sind bei Um- und Neubauten lange Planungs- und Bewilligungsverfahren erforderlich.

Die Lösungssuche dauerte deutlich länger als geplant. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Standorte bis 2014 festgelegt sein würden. Diese Verzögerung verhinderte das Inkrafttreten der Reform dank Übergangslösungen nicht. Die Übergangslösungen verursachen jedoch Mehrkosten. Auch die Verzögerung des Prozesses an sich verursachte zusätzlichen Aufwand, sowohl beim SEM als auch bei anderen Ämtern. Der Umfang der Mehrkosten konnte gegenüber der EFK nicht beziffert werden. Eine eigens für die EFK erstellte Berechnung wurde im Rahmen dieser Prüfung nicht eingefordert. Auch die gewählte Variante mit regional verteilten Zentren an sich ist kostenmässig nicht optimal. Aus wirtschaftlicher Sicht wäre eine stärkere Zentralisierung gemäss Schlussbericht der AGNA von 2012⁴⁵ effizienter. Die Realisierbarkeit einer Zentralisierung wurde in diesem Bericht von Bund und Kantonen hingegen schwierig beurteilt. Die Regionalisierung wurde von Bund und Kantonen beschlossen, weil sie dem föderalistischen System entspricht und der gemeinsamen Verantwortung im Asylbereich Rechnung trägt.

Geplante Bundesasylzentren in den Regionen per 1. Juni 2020

Die Bundesasylzentren in den sechs Regionen



Geplante Bundesasylzentren in den Regionen per 1. Juni 2020 (Quelle: SEM)

⁴³ Definitive Lösungen fehlen in den Regionen Zentralschweiz, Nordwestschweiz und Bern.

⁴⁴ Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden weitere temporäre Zentren eröffnet.

⁴⁵ Bundesamt für Migration (2012). Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund / Kantone. Neustrukturierung des Asylbereichs. Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich.

Fallstudie 2: Stationierungskonzept der Armee

Problematik

Nach der Jahrtausendwende wurde ein Stationierungskonzept für die Armee erarbeitet. Dieses legte fest, welche Standorte mit welcher Infrastruktur für Betrieb und Ausbildung der Armee nötig waren. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurde das Stationierungskonzept überarbeitet und an das neue Leistungsprofil der Armee angepasst. Der Wiederbeschaffungswert 2011 der Infrastruktur sollte dabei um rund ein Drittel reduziert werden. So sollten, nebst vielen weniger bedeutenden Standorten, insbesondere drei Militärflugplätze, sieben Waffenplätze und vier Schiessplätze geschlossen werden. Dies hatte Auswirkungen auf die Kantone, unter anderem in wirtschaftlicher Hinsicht.

Akteure und Koordination auf Bundesebene

Für die Umsetzung des Stationierungskonzepts ist der Armeestab verantwortlich. Weitere betroffene Akteure innerhalb des VBS sind die armasuisse, das Generalsekretariat, die Logistikbasis der Armee sowie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Im Zusammenhang mit Armeeimmobilien sind eine Reihe von Bundesämtern anderer Departemente betroffen. Dies betrifft insbesondere die Themen Umwelt, Nachhaltigkeit oder Raumplanung und damit die Bundesämter für Umwelt und Raumentwicklung. Diese Themen werden jedoch sowohl im Generalsekretariat des VBS (GS-VBS) wie auch bei armasuisse Immobilien intern durch entsprechende Fachbereiche behandelt. Wenn der Einbezug der anderen Ämter nötig war, erfolgte dieser durch das GS-VBS. Im Armeebericht 2010 wurde die Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Rahmen der Anpassung des Stationierungskonzeptes als eine Massnahme aufgeführt. Schliesslich gab es Kontakte mit anderen Bundesstellen bezüglich der Folgenutzung ehemaliger Armeestandorte. Die diesbezügliche Koordination mit dem SEM erfolgte im Rahmen einer neu gegründeten Arbeitsgruppe.

Lösungssuche mit den Kantonen

Die Kantone wurden in der Erarbeitung des Stationierungskonzepts konsultiert, die Entscheidungskompetenz liegt alleine beim Bund. Im Rahmen der Vernehmlassung zur WEA im Herbst 2013 forderten die Kantone einen Einbezug klar ein. Dieser fand schliesslich auf unterschiedlichen Ebenen statt. Die Waffenplatzkommandanten organisierten Rapporte mit Beteiligung der Standortgemeinden und -kantone, deren Resultate in die Ausarbeitung des Stationierungskonzepts einfließen. Auf höherer Ebene führte der Chef der Armee Besuche bei den zuständigen Regierungsräten aller Kantone durch, um die Pläne des Bundes zu besprechen und Anliegen der Kantone aufzunehmen. Diese Besuche fanden nach oder bei stark betroffenen Kantonen bereits vor der Veröffentlichung des ersten Entwurfs des Stationierungskonzept 2013 statt. Vor der Veröffentlichung der aktualisierten Version 1.5 des Stationierungskonzepts im Jahr 2016 wurden sie bei Kantonen wiederholt, in welchen Anpassungen stattfanden. Zudem konnten die Kantone im Rahmen der Vorkonsultation zum Entwurf des Stationierungskonzepts Ende 2013 schriftlich Stellung nehmen. Vonseiten der Kantone wurde kritisch festgehalten, dass die Kommunikation Phasenweise zu wenig transparent und der Einbezug lückenhaft gewesen sei.

Die Reaktionen der Kantone auf die Pläne des Bundes waren unterschiedlich. So waren zwei von fünf Kantonen, die von Waffenplatzschliessungen betroffen waren, damit nicht einverstanden. Die Reaktionen auf den Abbau der Militärflugplätze reichte von Ablehnung über Bedauern bis Zustimmung. Mit vereinzelt Kantonen fand folglich ein intensiverer, verhandlungsähnlicher Austausch bezüglich gewisser Standorte statt. Dies zum Beispiel mit

dem Kanton Wallis bezüglich der Standorte im Goms und in Sitten. Die Resultate dieser Diskussionen zwischen Bund, Kanton und Standortgemeinden wurden in einer Rahmen- bzw. einer Grundsatzvereinbarung festgehalten. Solche Vereinbarungen existieren jedoch nur für einzelne Standorte.

Der formale Austausch mit den betroffenen Standortgemeinden fand über die Kantone statt. Manche Gemeinden hätten einen direkten Kontakt zum Bund bevorzugt.

Resultat

Im Herbst 2016 wurde die Version 1.5 des Stationierungskonzepts in der Form von Standortblättern zu einzelnen Kantonen veröffentlicht. Seither werden das Stationierungskonzept bzw. die Standortblätter zu den einzelnen Kantonen nicht mehr systematisch weitergeführt, die Weiterentwicklung der Stationierung ist ein Tagesgeschäft in der Linie. Das Stationierungskonzept bildet die Grundlage für die Neukonzeption des Sachplans Militär, welche zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch nicht abgeschlossen ist.

Zwischen dem Entwurf und der Version 1.5 des Stationierungskonzepts gab es verschiedene Modifikationen. Bezüglich der wichtigsten Flug- und Waffenlätze gab es jedoch keine wesentlichen Änderungen. Sie werden laut dem Stationierungskonzept wie vom VBS ursprünglich vorgesehen geschlossen, modifiziert oder gleich weiterbetrieben⁴⁶. Bei diversen Änderungen lässt sich nicht immer feststellen, ob sie Folge eines Eintretens auf kantonale Anliegen oder geänderter Bedürfnisse der Armee sind. Allfällige Mehrkosten, die sich aufgrund dem Entgegenkommen an die Kantone für den Bund ergeben, konnten gegenüber der EFK nicht genau beziffert werden.

Gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan zeigen sich leichte Verzögerungen. Ursprünglich sollte das Konzept per Ende 2014 abgeschlossen sein. Gewisse Vereinbarungen zu einzelnen Standorten wurden jedoch erst Ende 2016 unterzeichnet.

⁴⁶ Die Frage, ob der Wiederbeschaffungswert der Infrastruktur tatsächlich wie geplant reduziert werden kann, ist nicht Teil dieser Fallstudie. Die Umsetzung des Stationierungskonzepts wurde in der EFK-Prüfung 20418 untersucht. Diese kommt zum Schluss, dass das Reduktionsziel um ein Drittel nicht erreicht wird.

Fallstudie 3: Amtliche Vermessung / ÖREB-Kataster

Problematik

Das schweizerische Katastersystem besteht aus den drei Pfeilern Grundbuch, Amtliche Vermessung (AV) und Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster). Mit diesem System werden juristische Landobjekte verwaltet, geschützt und veröffentlicht. Die AV und der ÖREB-Kataster sind Verbundaufgaben von Bund und Kantonen. Der Bund beteiligt sich über Programmvereinbarungen an der Finanzierung. In beiden Bereichen strebt der Bund eine vollständige Flächendeckung an. Zudem wurde schon seit geraumer Zeit Potential für eine stärkere Harmonisierung festgestellt: Es existierte kein zentraler oder einheitlicher Datenzugang, Nutzungsbestimmungen und Tarife unterschieden sich teilweise von Kanton zu Kanton.

Akteure und Koordination auf Bundesebene

Der primäre Akteur auf Bundesebene ist das Bundesamt für Landestopografie (swisstopo), welches in diesem Bereich die Oberleitung und operative Oberaufsicht über die Kantone innehat. Das VBS übernimmt die strategische Führung. Die amtliche Vermessung bildet eine wichtige Grundlage für die meisten geografischen Informationen. Geoinformation an sich ist eine wichtige Querschnittsaufgabe, woraus sich grundsätzlich ein grosser Koordinationsbedarf mit Ämtern in verschiedenen Departementen sowie verschiedenen Fachbereichen auf allen föderalen Stufen ergibt. Zuständig für die strategische Führung und Steuerung der Geoinformation innerhalb der Bundesverwaltung ist das Koordinationsorgan für Geoinformation des Bundes (GKG). Das GKG wird aus einem oder mehreren Vertretern jedes der sieben Departemente der Bundesverwaltung und der Bundeskanzlei gebildet und vom Direktor von swisstopo präsiert. Alle wichtigen Bundesämter, die mit Geodaten zu tun haben, sind darin vertreten.

Lösungssuche mit den Kantonen

Die Kompetenzen im Bereich der Verbundaufgaben AV und ÖREB-Kataster sind zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Der Bund hat keine Regelungskompetenz bezüglich der Tarifierung und dem Datenzugang. In den letzten Jahren wurde die Kompetenzverteilung in diesem Bereich hinterfragt. Der Bundesrat wurde mittels einer Motion⁴⁷ beauftragt, alle Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zu analysieren. Dabei sollte geprüft werden, ob die Zuständigkeit voll auf eine der Staatsebenen übergehen sollte. Bezüglich die AV und ÖREB-Kataster waren jedoch sowohl Bundesrat als auch die Kantone der Auffassung, dass die Zuständigkeit weiterhin geteilt bleiben soll.

Grundsätzlich ist das Vorgehen vis-à-vis der Kantone sowohl bei der AV wie auch beim ÖREB-Kataster stark institutionalisiert: Zunächst werden für eine Vierjahresperiode eine Strategie und ein Massnahmenplan erarbeitet, wobei die Kantone angehört werden⁴⁸. Anschliessend definiert jeder Kanton einen Umsetzungsplan. Dieser bildet die Grundlage für Programmvereinbarungen mit den einzelnen Kantonen – unterzeichnet von den zuständigen Regierungsräten – sowie die Berechnung der Leistungen des Bundes an die Kantone. Im Bereich der AV und des ÖREB-Katasters wird also oft direkt mit den einzelnen Kantonen zusammengearbeitet. Aufgrund des eher technischen als politischen Charakters der AV und des ÖREB-Katasters ist der primäre Ansprechpartner des Bundes auf interkantonaler Ebene

⁴⁷ 13.3363 – Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen. Motion eingereicht von der Finanzkommission des Nationalrats am 12.04.2013

⁴⁸ Die Kantone wurden bei der Erarbeitung der Strategien im Rahmen von Arbeitsgruppen beteiligt.

gegenwärtig nicht die hauptsächlich betroffene Direktorenkonferenz (Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK). Stattdessen gibt es mit CadastreSuisse und der Konferenz der Kantonalen Geoinformationsstellen (KKGEO) zwei Ansprechpartner auf Ebene von Chefbeamten der kantonalen Verwaltungen.⁴⁹ Diese Fachkonferenzen spielen eine wichtige Rolle als Diskussionsforen für Lösungen zwischen den Kantonen (wo auch *peer pressure* eine Rolle spielen kann) sowie gegenüber dem Bund. Wichtige Entscheidungen werden aber in den einzelnen Kantonen getroffen, nicht in den Fachkonferenzen.

Der Bund versuchte, die aufgeführten Instrumente zu nutzen, um die oben beschriebene Problematik zu behandeln. Die Themen des zentralen Zugangs sowie der Tarifierung wurden auf Ebene der Strategie und des Massnahmenplans behandelt, jedoch ohne verpflichtende Zielsetzungen. Für die Periode 2016-2019 beispielsweise sah eine Massnahme vor, dass Bund und Kantone gemeinsam ein Argumentarium «pro und contra» Open Government Data im Gebiet AV verfassen und die Kantone daraufhin ab 2017 die gebührenfreie Abgabe der Daten prüfen sollten. Der Aspekt der Flächendeckung schlug sich hingegen in konkreten Zielen in den einzelnen Programmvereinbarungen nieder. Dort ist beispielsweise festgelegt, für wie viele Hektaren eine Ersterhebung im Rahmen der AV durchgeführt bzw. bis wann der ÖREB-Kataster eingeführt⁵⁰ werden soll.

Resultat

Zum Zeitpunkt dieser Prüfung existieren im Bereich der amtlichen Vermessung in mehreren Kantonen Gebiete, die noch nicht vermessen oder deren Vermessungsdaten nicht digital verfügbar sind. Die verfügbaren Daten können kantonsübergreifend über ein zentrales Geoportal eingesehen und von Bundesstellen sowie gewissen national tätigen Organisationen heruntergeladen werden. Teilweise ist dafür das Einverständnis der Kantone nötig. Die Nutzung ist für den Bund gratis. 12 Kantone stellen die Daten auch für die anderen Akteure gebührenfrei zur Verfügung, die Mehrheit der Kantone jedoch nicht.

Bezüglich des ÖREB-Katasters ist die flächendeckende Einführung noch nicht erreicht. Auch hier zeigen sich Lücken in einzelnen Kantonen oder ganzen Kantonsgebieten. Eine Einsicht in einzelne Auszüge des ÖREB-Katasters ist in einem zentralen Portal möglich. Rechtlich beglaubigte Auszüge sowie Bezüge von Daten sind über die Geoportale der Kantone erhältlich. Für nicht-beglaubigte Auszüge verlangen die Kantone keine Gebühren.

⁴⁹ CadastreSuisse, die kantonale Konferenz für Fragen rund um die amtliche Vermessung und den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und die Konferenz der Kantonalen Geoinformationsstellen KKGEO wurden auf den 1. Januar 2021 zur Konferenz der kantonalen Geoinformations- und Katasterstellen (KGK) zusammengeschlossen.

⁵⁰ Der ÖREB-Kataster wurde in der Periode 2012-2015 in 8 Pilotkantonen eingeführt. Das Ziel für die Periode 2016-2019 war eine flächendeckende Einführung in den restlichen Kantonen.

Fallstudie 4: Umsetzung der Abschaffung besonderer Steuerstatus

Problematik

In der Schweiz erheben alle drei Staatsebenen Steuern. Die Kantone sind grundsätzlich frei, jene Steuern zu erheben, die sie möchten – ausgenommen expliziter Verbote in der Bundesverfassung. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen wird durch verschiedene Instrumente reguliert, insbesondere durch das Gesetz über die direkte Bundessteuer sowie das Gesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG). Im Rahmen der Steuerharmonisierung hat der Bund keine umfassende Aufsichtskompetenz. Das StHG ist gemäss Art. 72 Abs. 2 zwar direkt anwendbar, wenn ihm das kantonale Steuerrecht widerspricht. In einem solchen Fall besteht das einzige rechtliche Mittel des Bundes jedoch in einer Beschwerde am Bundesgericht gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide. Das bedeutet, dass zunächst eine Beschwerde auf kantonaler Stufe alle Instanzen durchlaufen muss, bevor der Bund rechtlich aktiv werden kann. Wenn die Bestimmungen bzw. Verfügungen eines Kantons aber für die Steuerpflichtigen günstig sind, werden letztere in der Regel keine Beschwerde einreichen⁵¹. Darin besteht die Durchsetzungslücke des Steuerharmonisierungsgesetzes.

Art. 27 StHG schreibt die grundsätzlich gleiche Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften vor. Art. 28 StHG regelt besondere Fälle. In Art. 28 Abs. 2-4 StHG waren mehrere Ausnahmen für sogenannte Statusgesellschaften («besondere Steuerstatus») aufgeführt. Die international geforderte Abschaffung dieser besonderen Steuerstatus war der Kernpunkt verschiedener Reformprojekte⁵² in den letzten Jahren. Mit der Annahme der Vorlage zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) in der Volksabstimmung vom Mai 2019 wurden diese besonderen Steuerstatus schliesslich abgeschafft. Die Herausforderung besteht darin, dass aufgrund der Durchsetzungslücke nicht zwingend sichergestellt ist, dass die Abschaffung der besonderen Steuerstatus von den Kantonen eingehalten wird.

Akteure und Koordination auf Bundesebene

Auf Bundesebene ist primär die ESTV, welche Beschwerde gegen kantonale Entscheide einreichen würde, für diese Thematik zuständig. Da eine Beibehaltung der Steuerstatus insbesondere auf internationaler Ebene Konsequenzen hätte, ist auch das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) betroffen. Dieses wurde bei der Erarbeitung der Steuerreform in der gemeinsamen Projektorganisation von Bund und Kantonen eingebunden. Im Rahmen der Umsetzung kann es zu einem spontanen Austausch zwischen den Bundesstellen kommen. Betreffend die Durchsetzungslücke bezieht die ESTV das SIF nicht ein.

Lösungssuche mit den Kantonen

Die Steuerreform wurde von Bund und Kantonen in einer gemeinsamen Projektorganisation, ähnlich derjenigen im Asylbereich, erarbeitet. Dabei wurde die Aufsichtslücke jedoch nicht thematisiert. Der diesbezügliche Austausch findet in der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt) statt. Die KHSt ist eine ausserparlamentarische Kommission, zusammengesetzt aus Vertretern der kantonalen Finanzdirektoren, der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK), des Finanzdepartements (EFD) sowie der Wissenschaft.

⁵¹ Schweizerische Steuerkonferenz. (2017) Die Steuerharmonisierung.

⁵² Unternehmenssteuerreform III, Steuervorlage 17, STAF

Die KHSt setzte sich bereits ab 2004 auf Wunsch der Finanzdirektorenkonferenz FDK mit der Durchsetzungslücke auseinander. Der Vorschlag, die Lücke mittels einer Kontrollkommission zu schliessen, wurde 2006 von einer Mehrheit der Kantone zwar unterstützt, nicht jedoch von den meisten Parteien und Verbänden. Das Vorhaben wurde vom Bund deshalb nicht weiterverfolgt. Ein zweiter Versuch vonseiten der Kantone erfolgte ab 2008. Die Plenarversammlung der FDK ersuchte das EFD, eine Vorlage zur Schaffung einer Kontrollkommission auszuarbeiten. Eine solche wurde aber nie fertiggestellt, weil eine Motion⁵³, die die Schliessung der Durchsetzungslücke forderte, 2010 abgelehnt wurde. Ab 2014 befasste sich die KHSt wieder mit der Lücke. Die Diskussion wurde jedoch vor der Abstimmung zur USR III ohne Resultat verschoben und bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung nicht wiederaufgenommen. 2019 schliesslich wurde in der Finanzkommission des Nationalrats ein Antrag gestellt, welcher ein neues Kontrollorgan zur Überwachung der Umsetzung des Steuerharmonisierungsgesetzes durch die Kantone zum Ziel hatte. Dieser wurde jedoch nur von einem Drittel der Kommissionsmitglieder unterstützt⁵⁴.

Die Bundesverwaltung zeigt sich in der Frage der Durchsetzungslücke sehr zurückhaltend. Die Initiativen zur Schliessung der Lücke gingen nie von ihr aus. Die ESTV richtet sich nach der Vorgabe des Bundesrats, dass diesbezügliche Vorschläge von den Kantonen kommen sollten.

Resultat

Die besonderen Steuerstatus wurden mit dem Inkrafttreten der STAF per Anfang 2020 abgeschafft. Zwar hatten nicht alle Kantone zu diesem Zeitpunkt eine Umsetzungsgesetzgebung beschlossen. Widersprechende kantonale Regelungen sind jedoch ungültig.

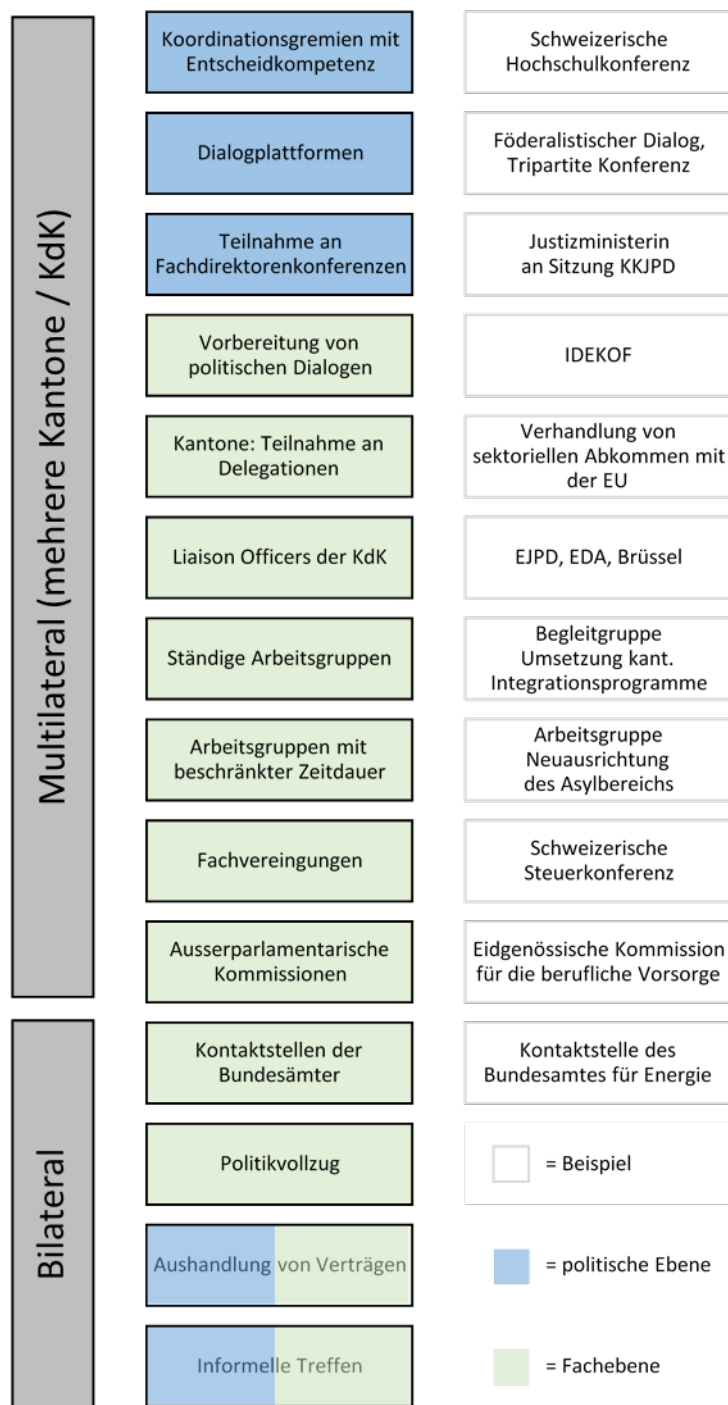
Die Durchsetzungslücke besteht weiterhin. In der Vergangenheit ist es mehrmals vorgekommen, dass kantonale Regelungen im Widerspruch zum StHG bestanden und angewandt wurden, wie bereits in früheren EFK-Berichten festgestellt wurde⁵⁵. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung sind keine Fälle bekannt, in welchen ein mit der STAF abgeschaffter Sonderstatus beibehalten und angewandt wurde. Die konsultierten Akteure auf Bundes- und Kantons-ebene schätzen das diesbezügliche Risiko als gering ein, da die Problematik internationaler Konsequenzen bekannt sei und auch von den Kantonen als relevant eingeschätzt werde.

⁵³ 09.3738 – Aufsichts- und Durchsetzungslücke im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Motion eingereicht von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben, Ständerat, 25.08.2009

⁵⁴ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-2019-03-07.aspx>

⁵⁵ Eidgenössische Finanzkontrolle (2015).

Anhang 2: Schematische Übersicht vertikaler Kontakte Bund–Kantone



Darstellung EFK

Anhang 3: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesverfassung (BV), vom 18. April 1999, SR 101

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VVG) vom 18. März 2005, SR 172.061

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990, SR 642.14

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA) vom 20. April 2011, SR 172.211.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI) vom 28. Juni 2000, SR 172.212.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) vom 17. Februar 2010, SR 172.215.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF) vom 14. Juni 1999, SR 172.216.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999, SR 172.213.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK) vom 6. Dezember 1999, SR 172.217.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS) vom 7. März 2003, SR 172.214.1

Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VVV) vom 17. August 2005, SR 172.061.1

Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD) vom 27. April 2005, SR 501.31

Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-Verordnung 2, SR 818.101.24)

Parlamentarische Vorstösse

17.3419 – Warum sollte Moudon eine Anzahl Asylsuchender aufnehmen, die mehr als 10 Prozent der Gemeindebevölkerung ausmacht? Interpellation eingereicht von Olivier Feller, Nationalrat, 12.06.2017

17.3459 – Geplantes Bundesasylzentrum. Keine Doppelbelastung für die Gemeinde Lyss! Motion eingereicht von Erich Hess, Nationalrat, 14.06.2017

14.3951 – Transparenz über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten in den Kantonen. Postulat eingereicht von Viola Amherd, Nationalrat, 26.09.2014

13.3363 – Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen. Motion eingereicht von der Finanzkommission des Nationalrats am 12.04.2013

09.3738 – Aufsichts- und Durchsetzungslücke im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinde. Motion eingereicht von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben, Ständerat, 25.08.2009

00.1120 – Gleichbehandlung der Kantone. Einfache Anfrage eingereicht von Dorle Valender, Nationalrat, 27.11.2000

Richtlinien

Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16. Oktober 2002, BBl 2002 8385

Anhang 4: Abkürzungen

AGNA	Arbeitsgruppe «Neustrukturierung des Asylbereichs»
ARE	Bundesamt für Umwelt
AV	Amtliche Vermessung
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BSS	Blue Screen Switzerland
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GKG	Koordinationsorgan für Geoinformation
GS-VBS	Generalsekretariat des VBS
IDEKOF	Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen
IES	Informations- und Einsatzsystem
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KHSt	Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden

KKGEO	Konferenz der Kantonalen Geoinformationsstellen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst
ÖREB-Kataster	Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen
ResMaB	Ressourcenmanagement Bund
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
STAF	Steuerreform und AHV-Finanzierung
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee

Anhang 5: Methoden

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, bundesinterne und -externe Berichterstattungen, Studien bzw. Untersuchungen von Prüfungsorganen, Sessions- und Sitzungsprotokolle, Artikel aus der Tagespresse etc.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes wie auch mit Kantonsvertretern wurden insgesamt 46 leitfadengestützte Interviews durchgeführt (siehe Anhang 7, inkl. Fallstudien). Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Fallstudien

Anhand mehrerer Fallstudien wurden Situationen näher untersucht, in welchen der Bund mit den Kantonen eine Lösung finden musste. Die Fallstudien dienten insbesondere der Antwort der zweiten Hauptfrage. Bei der Auswahl der Fälle wurde darauf geachtet, dass unterschiedliche Situationen und Konstellationen gewählt wurden und verschiedene Departemente betroffen sind. Ursprünglich waren vier Fallstudien geplant: Standortsuche für Bundesasylzentren; Stationierungskonzept der Armee; Amtliche Vermessung / ÖREB-Kataster; Umsetzung der Abschaffung besonderer Steuerstatus. Im Juli 2020 entschied die Direktion der EFK, anhand einer fünften Fallstudie einen Aspekt des COVID-Krisenmanagements im Frühjahr 2020 zu untersuchen. Im Rahmen der Fallstudien wurden jeweils Gespräche mit Bundes- und Kantonsvertretern geführt.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 6: Bibliographie

Bundesamt für Justiz. (2011) Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen

Bundesamt für Justiz. (2014) Gesetzgebungsleitfaden

Bundesamt für Migration (2012) Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund / Kantone. Neustrukturierung des Asylbereichs. Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

Bundeskanzlei. (2015) Schweizerische Bundeskanzlei. Strategie 2016–2019

Bundeskanzlei. (2020). Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie. (1. Phase / Februar bis August 2020)

Bundesrat. (2018) Wirtschaftliche Auswirkungen des der Bundesaktivitäten in den Kantonen 2013–2016. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 14.3951 Amherd vom 26.09.2014

Bussmann, W. (1986) Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Bern

Eidgenössische Finanzkontrolle. (2015) Lacunes dans la surveillance de l'Impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts directs. PA 15639

Eidgenössische Finanzkontrolle. (2019a) Application de dispositions fédérales par les cantons. Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances. PA 19473

Eidgenössische Finanzkontrolle. (2019b) Etat des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux. PA 18472

Eidgenössische Finanzverwaltung. (2019) Finanzstatistik der Schweiz 2017. Jahresbericht

Gemeinsame Arbeitsgruppe. (2012) Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund–Kantone vom 13. Februar 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012

Interface. (2013) Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht

Mathys, L. (2018) La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches

Monay, P. (2016, 7. Dezember) L'armée de l'air quitte Sion, le Valais se frotte les mains. 24 heures

Parlamentarische Verwaltungskontrolle. (1997) Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone. Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) zuhanden der Sektion «Wirksamkeit» (S-H3) der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Parlamentarische Verwaltungskontrolle. (2014) Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Rüefli, C. (2015) Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Schlussbericht

Schweizerische Steuerkonferenz. (2017) Die Steuerharmonisierung

Skjellaug, A. (2018, 28. Juni) Avec Vallorbe, la carte romande de l'asile est complète. Le Temps

Vatter, A. (2019) Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model. London und New York

Zeltner, T. (2018) Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst. Gutachten von Prof. Dr. Thomas Zeltner zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Anhang 7: Ansprech- und Interviewpartner

Albrecht Daniel, Bundesamt für Gesundheit, Leiter Sektion Heilmittelrecht

Baumer Fabian, Eidgenössische Steuerverwaltung, Vizedirektor, Chef Hauptabteilung Steuerpolitik

Berset Simon, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, Stv. Generalsekretär

Bise Bertrand, Bundesamt für Justiz, Verantwortlicher Föderalismusfragen

Bruhin Lukas, Generalsekretariat EDI, Generalsekretär (bis Ende Juni 2020)

Büschi Barbara, Staatssekretariat für Migration, Stellvertretende Direktorin, Chefin Stabsbereiche

Bussmann Werner, ehemaliger Mitarbeiter Bundesamt für Justiz

Cossali Sauvin Monique, Bundesamt für Justiz, Chefin Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I

de Watteville Jacques, ehemaliger Staatssekretär

Duvillard André, Sicherheitsverbund Schweiz, Delegierter des Bundes und der Kantone

Eder Anton, Generalsekretariat VBS, Generalsekretär

Fallscheer Frieder, Armeestab, Chef Immobilien V

Fazioli Anna, Generalsekretariat EDA, Persönliche Mitarbeiterin

Galliker Rahel, Bundeskanzlei, Persönliche Mitarbeiterin, Leiterin Stab Bundeskanzler

Gisler-Lätsch Michael, Armeestab, externer Mitarbeiter

Gobat Christian, Konferenz der Kantonsregierungen, Senior Financial Advisor

Goumaz Nathalie, Generalsekretariat WBF, Generalsekretärin

Guggisberg Hans, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Chef Fachbereich Bundesstab

Hauri Rudolf, Kanton Zug, Kantonsarzt, Präsident Vereinigung der Kantonsärzte und -ärztinnen der Schweiz

Helbling Timo, ehemaliger Vizekanzler Bundeskanzlei

Herren Thomas, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Chef Fachbereich Einsatz Unterstützung

Herzog Eva, Ständerätin Basel-Stadt

Hostettler Fischer Stefan, Generalsekretariat UVEK, Stv. Generalsekretär

Hübscher Schmuki Barbara, Generalsekretariat EJPD, Generalsekretärin

Jean-Richard-dit-Bressel Charles, Generalsekretariat EDA, Stv. Generalsekretär

Jordi Michael, Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, Generalsekretär

Käser Christoph, Bundesamt für Landestopografie swisstopo, Leiter Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster

Kaufmann Mario, Geschäftsstelle Koordinierter Sanitätsdienst, Modulverantwortlicher

Kohler Thomas, Generalsekretariat VBS, Stellvertreter Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte

Krethlow Alexander, Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr, Generalsekretär

Kuster Susanne, Bundesamt für Justiz, Stv. Direktorin, Chefin Direktionsbereich Öffentliches Recht

Lehmann Luzia, Kanton Zürich, Leiterin Koordination Aussenbeziehungen

Locher Bruno, Generalsekretariat VBS, Chef Raum und Umwelt VBS

Lüscher René, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Marinovic Zeljko, Generalsekretariat WBF, Stv. Generalsekretär

Marti Locher Fabienne, Eidgenössische Finanzverwaltung, Mitarbeiterin Finanzausgleich

Mathys Patrick, Bundesamt für Gesundheit, Leiter Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit

Minger Thomas, Konferenz der Kantonsregierungen, Stv. Generalsekretär

Mischler Peter, Finanzdirektorenkonferenz, Generalsekretär

Orell Marianne, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Mitarbeiterin Unternehmenssteuerpolitik

Rossi Viktor, Bundeskanzlei, Vizekanzler

Ruppen Daniela, Generalsekretariat VBS, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte

Schelling Christoph, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Botschafter, Leiter Steuern

Stauffer Michael, armasuisse Immobilien, Leiter Management Dispositionsbestand

Stettbacher Andreas, Armeestab Oberfeldarzt und Beauftragter des Bundesrates für den koordinierten Sanitätsdienst

Stettler Mathias, Staatssekretariat für Migration, Vizedirektor, Chef Planung und Ressourcen

Szöllösy Gaby, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Generalsekretärin

Theiler Ralph, Eidgenössische Steuerverwaltung, Chef Abteilung Aufsicht Kantone

Thurnherr Walter, Bundeskanzlei, Bundeskanzler

Trachsel Stefan, Geschäftsstelle Koordinierter Sanitätsdienst, Chef Geschäftsstelle koordinierter Sanitätsdienst

Utz Pascal, Eidgenössische Finanzverwaltung, Stv. Leiter Finanzausgleich

Viel Dario, armasuisse Immobilien, Portfoliomanager Dispositionsbestand

von Kaenel Rahel, Generalsekretariat EFD, Generalsekretärin (bis Ende Februar 2021)

Weber Werner, Eidgenössische Finanzverwaltung, Leiter Finanzausgleich

Wicki Fridolin, Bundesamt für Landestopografie swisstopo, Direktor

Widmer-Schlumpf Eveline, Alt-Bundesrätin
