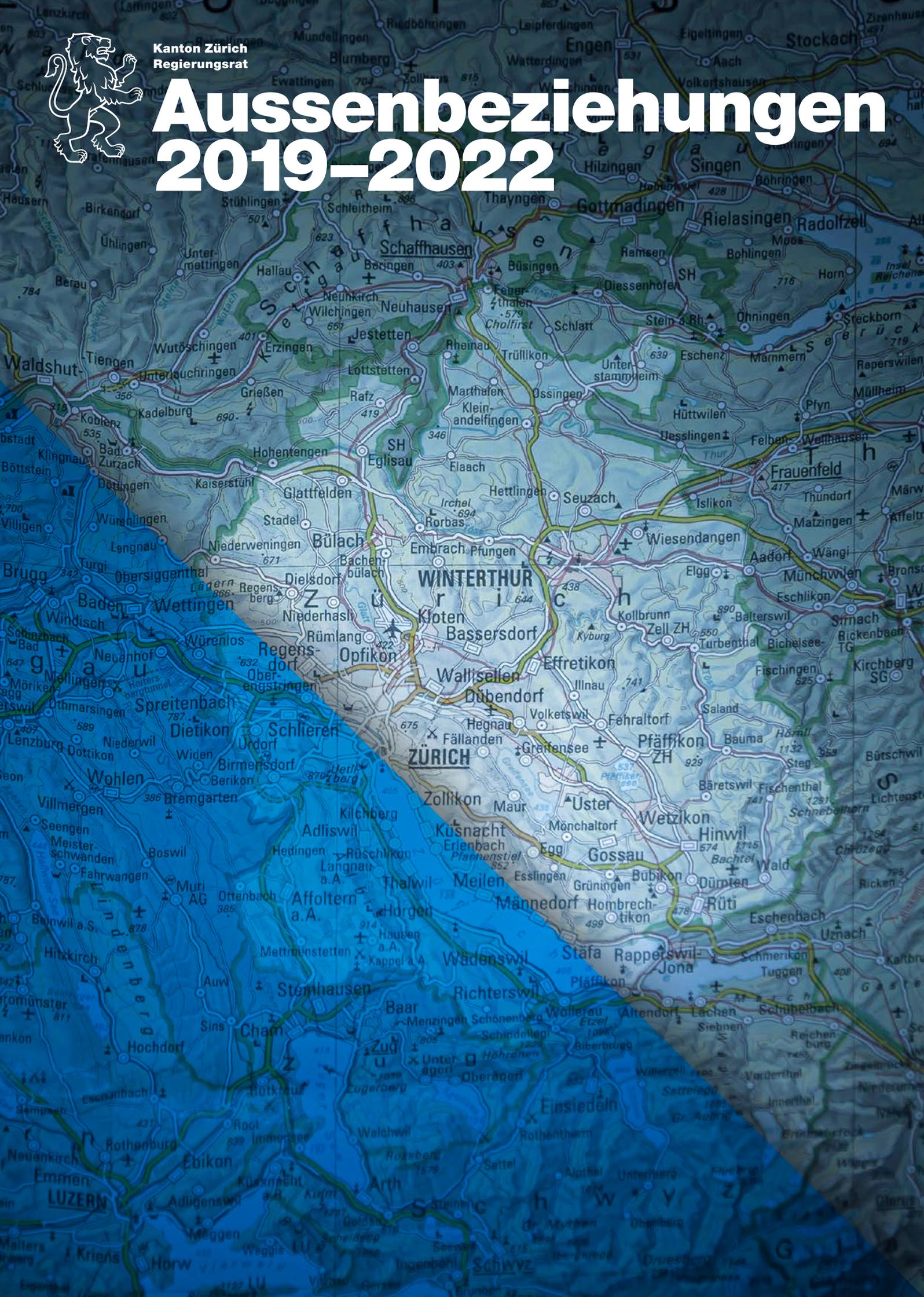




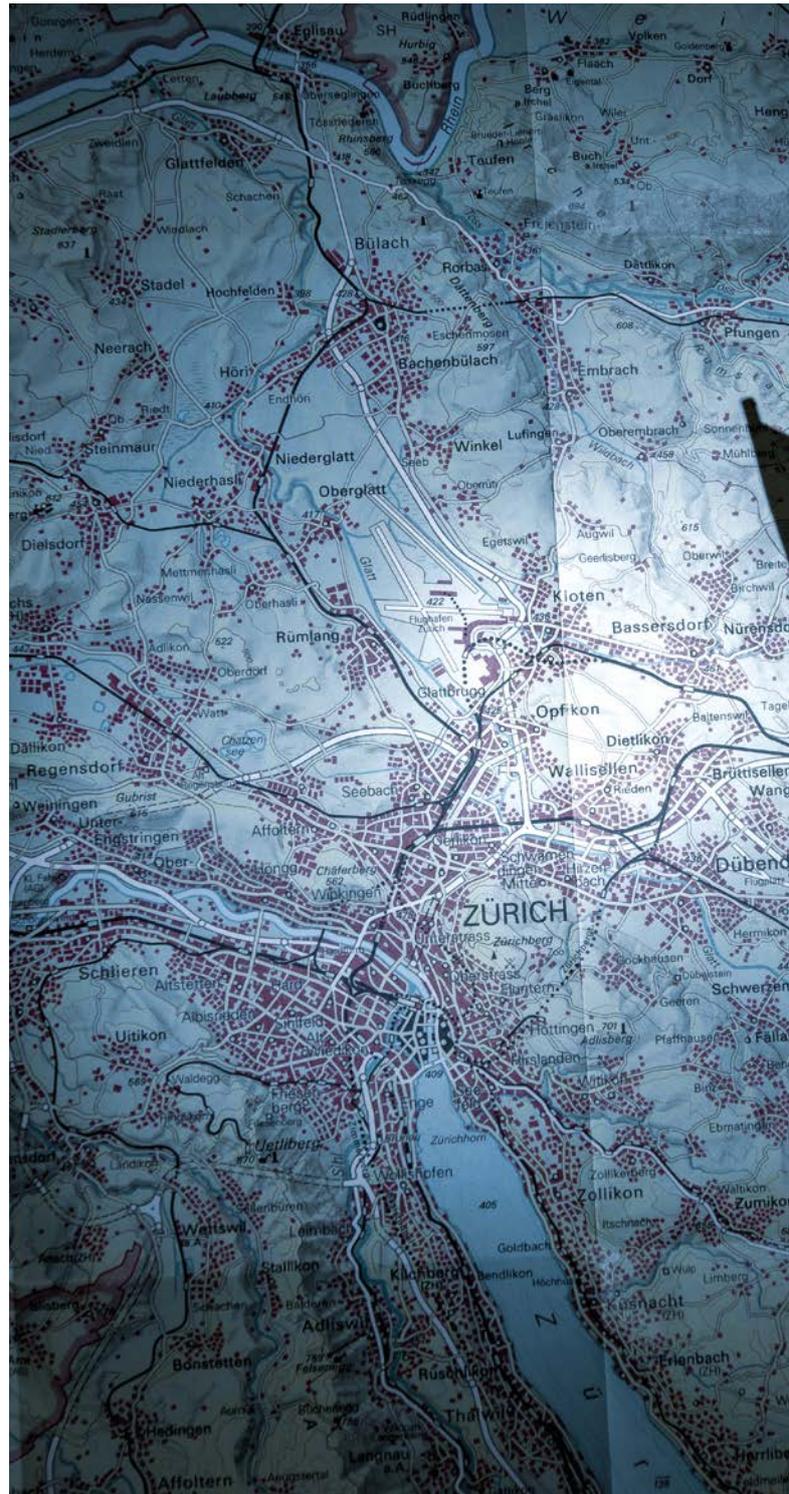
Kanton Zürich
Regierungsrat

Aussenbeziehungen 2019–2022



Inhalt

Einleitung	3
Rechtliche Grundlagen	4
Bundesrecht	4
Interkantonales Recht	4
Kantonales Recht	5
Interkantonale Beziehungen	6
Konferenz der Kantonsregierungen	7
Fachdirektorenkonferenzen	10
Interkantonale Verträge (Konkordate)	13
Zusammenarbeit im Metropolitanraum Zürich	15
Weitere interkantonale Gremien der Kantonsregierungen	16
Bilaterale Beziehungen und Zusammenarbeitsprojekte	17
Beziehungen zum Bund	18
Interessenvertretung beim Bund	18
Umsetzung von Bundesrecht	24
Fokus: Föderalismus auf dem Prüfstand	25
Grenzüberschreitende Beziehungen	26
Multilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit	27
Bilaterale Zusammenarbeit mit dem deutschen Bundesland Baden-Württemberg	30
Beziehungen zu Europa	32
Fokus: Verhältnis Schweiz-EU aus Sicht des Kantons Zürich	35
Weitere Beziehungen zum Ausland	36
Ausländische Delegationen und Kontakte mit Botschaften und Konsulaten	37
Partnerschaften mit ausländischen Regionen	38
Fokus: Partnerschaften im Rahmen einer kohärenten Schweizer Aussenpolitik	39
Weitere internationale Zusammenarbeitsbereiche	40
Fokus: Umsetzung von Menschenrechten im föderalen System der Schweiz	41
Anhang	42
Anhang I: Vertretungen des Regierungsrates in den Gremien der Aussenbeziehungen	42
Anhang II: Treffen ausländischer Delegationen mit einer Vertretung des Regierungsrates	43
Abkürzungsverzeichnis	44
Impressum	48



Einleitung

Als «Aussenbeziehungen» des Kantons werden alle Handlungsformen und das gesamte Bezugsnetz nach aussen verstanden, wobei «aussen» über die Kantonsgrenze hinaus bedeutet, d. h. zu anderen Kantonen, zum Bund und zum Ausland. Nicht unter den Begriff der Aussenbeziehungen fallen somit beispielsweise die Beziehungen der Kantonsregierung und -verwaltung zum Kantonsrat sowie zur Zürcher Bevölkerung oder zur Wirtschaft. Neben der Gestaltung der eigenen Beziehungen bildet die Mitwirkung an der Aussenpolitik und damit insbesondere auch der Europapolitik des Bundes einen

wichtigen Teil der kantonalen Aussenbeziehungen. Aussenbeziehungen haben in den letzten Jahren auf der Ebene der Kantone weiterhin an Bedeutung gewonnen. Im Zuge der wachsenden Zahl von Verträgen zwischen den Kantonen, der Stellung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie des steigenden Einflusses der Aussenpolitik auf die Innenpolitik wirken sich Entscheide interkantonomer Gremien, des Bundes, der Europäischen Union oder internationaler Organisationen immer stärker und direkter auf die Kantone aus.

Um seine Interessen möglichst umfassend zu wahren, ist der Kanton Zürich auf die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund sowie weiteren Partnern angewiesen. Der Kanton Zürich gestaltet seine Aussenbeziehungen im Bewusstsein seiner Stellung als bevölkerungsreichster und als ein in den Bereichen Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung, Wissenschaft, Bildung, Gesundheit und Kultur führender Kanton der Schweiz. Er nimmt die sich daraus ergebende Verantwortung wahr, sucht bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit dort, wo sie sachlich geboten ist, und tritt als verlässlicher Partner auf. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick auf die Aussenbeziehungen des Kantons Zürich in den vergangenen vier Jahren, veranschaulicht sie mit ausgesuchten Beispielen und wirft einen beleuchtenden Blick auf ausgewählte Herausforderungen und Entwicklungen. Der Aufbau des Berichts folgt den verschiedenen Ebenen der Aussenbeziehungen: interkantonale Beziehungen, Beziehungen zum Bund, grenzüberschreitende Beziehungen, Beziehungen zu Europa und weitere Beziehungen zum Ausland.

Die Coronapandemie hat ab dem Frühjahr 2020 auch die kantonalen Aussenbeziehungen geprägt. Die Erklärung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat bedeutete eine massive Einschränkung der kantonalen Zuständigkeiten. Aber auch der anschliessende Übergang zur besonderen Lage im Juni 2020, in der die Kantone ihre Zuständigkeiten zurückerhielten, sowie die kurzen Konsultationsfristen zu den Massnahmen des Bundes zur Bewältigung der Krise stellten für die Kantone eine Herausforderung dar. Die Pandemie und die unterschiedlichen Restriktionen zu deren Eindämmung in der Schweiz und in Deutschland betrafen in besonderem Masse die Menschen in der Grenzregion und jegliche grenzüberschreitenden Aktivitäten. Der Kanton Zürich hat sich zusammen mit den anderen Schweizer Grenzkanantonen und dem deutschen Nachbarn Baden-Württemberg dafür eingesetzt, dass pragmatische und alltagstaugliche Lösungen gefunden werden konnten. Ausserdem empfing der Kanton im Berichtszeitraum deutlich weniger ausländische Delegationen, da aufgrund der Coronapandemie die Reisetätigkeiten stark abgenommen haben. Auch zeigte sich, dass insbesondere in der interkantonalen und grenzüberschreitenden Gremienzusammenarbeit der digitale Austausch den persönlichen Kontakt nicht zu ersetzen vermag.

Neben der Coronapandemie wirkten und wirken sich auch grössere Verwerfungen und Krisen im internationalen Umfeld politisch und wirtschaftlich auf den Kanton Zürich aus, namentlich die Spannungen zwischen den USA und der Volksrepublik China, die Klima- und die Energiekrise sowie die völkerrechtswidrige Aggression Russlands gegen die Ukraine. In diesem Umfeld gestaltet sich die Zusammenarbeit mit ausländischen Regionen mitunter anspruchsvoller. Schliesslich zeigten sich im Berichtszeitraum im Kanton Zürich bereits erste nachteilige Folgen des im Mai 2021 erfolgten Abbruchs der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU.



Rechtliche Grundlagen

Den Aussenbeziehungen des Kantons Zürich liegen einerseits bundesrechtliche und andererseits interkantonale und kantonale Rechtsbestimmungen zugrunde.

Bundesrecht

Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes im Allgemeinen

Die Bundesverfassung (BV) räumt den Kantonen das Recht ein, an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken.¹ Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben und holt deren Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind. Die Bundesverfassung sieht ausserdem vor, dass die Kantone zu Entwürfen wichtiger Erlasse und anderen Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen können.²

Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes im Besonderen

Laut Bundesverfassung sind die auswärtigen Angelegenheiten grundsätzlich Bundessache.³ Die Kantone verfügen allerdings über ein Mitwirkungsrecht an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide des Bundes.⁴ Dieses Recht kommt ihnen zu, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentliche kantonale Interessen betroffen sind. Der Bund hat dabei die Pflicht, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren sowie deren Stellungnahme einzuholen. Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone auch in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit. Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes⁵ konkretisiert die Mitwirkung.

Verträge zwischen den Kantonen

Die Kantone können gemäss Bundesverfassung miteinander interkantonale Verträge (sogenannte Konkordate) schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen.⁶ Gemäss der mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführten Verfassungsbestimmung und deren Ausführungsgesetzgebung kann der Bund unter bestimmten Bedingungen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten.⁷ Ausserdem sieht das Gesetz vor, dass Kantone, die in bestimmten Aufgabenbereichen Leistungen von anderen Kantonen in Anspruch nehmen, die entsprechenden Kosten abgelten.⁸

Verträge mit dem Ausland: «kleine Aussenpolitik» der Kantone

Die Bundesverfassung räumt den Kantonen ausserdem das Recht ein, in ihren Zuständigkeitsbereichen Beziehungen mit dem Ausland zu unterhalten, d. h., Verträge zu schliessen und mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt zu verkehren.⁹ Dabei wird auch von der «kleinen Aussenpolitik» der Kantone gesprochen.

Interkantonales Recht

Interkantonale Verträge (Konkordate) können zwischen einzelnen, aber auch zwischen allen Kantonen abgeschlossen werden und alle Bereiche betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Oft werden mit Konkordaten verschiedene kantonale Regelungen vereinheitlicht, ohne dass es dazu ein Bundesgesetz braucht. Interkantonale Verträge regeln daher immer häufiger nicht nur die operative Aufgabenerfüllung und Zusammenarbeit der Kantone, sondern weisen auch rechtsetzenden Charakter auf.

¹ Art. 45 BV (SR 101)

² Art. 147 BV

³ Art. 54 BV

⁴ Art. 55 BV

⁵ SR 138.1

⁶ Art. 48 BV

⁷ Art. 48a BV sowie Art. 14 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2)

⁸ Art. 11 und 12 FiLaG

⁹ Art. 56 BV

Kantonales Recht

Das kantonale Recht regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen des Regierungsrates, der Direktionen und der Staatskanzlei sowie des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen.

Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsrates

Gemäss Kantonsverfassung (KV) ist es Aufgabe des Regierungsrates, den Kanton nach aussen zu vertreten¹⁰ sowie interkantonale und internationale Verträge auszuhandeln und im Rahmen seiner Kompetenzen abzuschliessen.¹¹ Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) führt diese Zuständigkeiten aus, während die entsprechende Verordnung diese konkretisiert und die organisatorischen und Verfahrensaspekte regelt.¹²

Aufgaben und Zuständigkeiten der Direktionen und der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei unterstützt den Regierungsrat und dessen Präsidium in der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Bereich der Aussenbeziehungen.¹³ Die Direktionen übernehmen in ihren jeweiligen Sachbereichen ebenfalls Aufgaben im Rahmen der Aussenbeziehungen, namentlich die Vorbereitung und Verhandlungen interkantonalen oder internationalen Verträge oder die Einsitznahme in interkantonalen und internationalen Konferenzen und Gremien.¹⁴ Das Koordinationsgremium für Aussenbeziehungen stellt die Information und Koordination direktionsübergreifender Themen im Bereich Aussenbeziehungen sicher und bearbeitet Aufträge des Regierungsrates und der Staatskanzlei.¹⁵ Es setzt sich aus mindestens einer Vertretung jeder Direktion und der Staatskanzlei zusammen und wird von der Vertretung der Letzteren geleitet.

Rolle von Kantonsrat und Stimmbevölkerung

Der Regierungsrat hat die zuständige Kommission des Kantonsrates gemäss Kantonsverfassung laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren.¹⁶ Wenn ein Vertrag der Genehmigung des Kantonsrates untersteht, konsultiert der Regierungsrat vor der Erteilung eines Verhandlungsmandats für Verträge die zuständige Sachkommission.¹⁷ Dadurch wird ein frühzeitiger Einbezug des Kantonsrates gewährleistet, der die ausgehandelten internationalen und interkantonalen Verträge genehmigt, sofern diese nicht in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegen.¹⁸ Am 1. Mai 2020 trat die Totalrevision des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 in Kraft.¹⁹ Dabei wurde eine erweiterte Definition der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit festgehalten, die in Bezug auf die Mitwirkung des Kantonsrates an der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Regierungsrates relevant ist.²⁰ Ausserdem unterliegen gemäss Kantonsverfassung interkantonale und internationale Verträge von Verfassungsrang dem obligatorischen und solche von Gesetzesrang dem fakultativen Referendum.²¹

¹⁰ Art. 71 Abs. 1 lit. c KV (LS 101)

¹¹ Art. 69 Abs. 1 KV

¹² OG RR (LS 172.1) und Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11)

¹³ § 26 Abs. 2 lit. f OG RR

¹⁴ § 21 VOG RR

¹⁵ § 74 VOG RR

¹⁶ Art. 69 Abs. 2 KV; § 98 Kantonsratsgesetz (KRG, LS 171.1)

¹⁷ Art. 100 Abs. 1 KRG

¹⁸ Art. 54 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 69 KV und § 7 Abs. 3 OG RR

¹⁹ Kantonsratsgesetz (KRG, LS 171.1)

²⁰ Die interkantonale und internationale Zusammenarbeit umfasst gemäss § 96 KRG Verträge sowie die Mitwirkung an interkantonalen und internationalen Konferenzen und Gremien

²¹ Art. 32 lit. b und 33 Abs. 1 lit. b KV

Interkantonale Beziehungen

Eine rege Zusammenarbeit mit anderen Kantonen findet insbesondere im Rahmen der interkantonalen Konferenzen statt. Es gibt gesamtschweizerische und regionale Konferenzen. Zu unterscheiden ist zudem zwischen Regierungskonferenzen, die Querschnittsfunktionen wahrnehmen, und Fachdirektorenkonferenzen, die einen bestimmten Politikbereich abdecken. Neben seinen Mitgliedschaften in interkantonalen Konferenzen engagiert sich der Kanton Zürich auch in Zusammenarbeitsprojekten mit anderen Kantonen in verschiedenen thematischen Bereichen, schliesst Allianzen zur Vertretung von gemeinsamen Interessen und unterhält zahlreiche bilaterale Kontakte im Sinne des freundeidgenössischen Gedankens. Im Weiteren ist er einer Vielzahl von interkantonalen Verträgen beigetreten, welche die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen regeln.



Konferenz der Kantonsregierungen

Sprachrohr der Kantone und Hüterin des Föderalismus

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist die bedeutendste interkantonale Institution und Ansprechpartnerin des Bundes bei aussen- und europapolitischen Themen, wichtigen staatspolitischen Fragen im Allgemeinen und zum Föderalismus im Besonderen. Die KdK fasst ihre Beschlüsse im Rahmen von jährlich mindestens vier Plenarversammlungen. Der besonderen Stellung der Kantone Zürich und Bern wird durch eine ständige Einsitznahme im Leitenden Ausschuss (Vorstand) Rechnung getragen. Seit 2018 bekleidet der Zürcher Finanzdirektor ausserdem das Vizepräsidium der KdK. Stellungnahmen der KdK werden mit einem qualifizierten Mehr der Stimmen von mindestens 18 Kantonsregierungen verabschiedet. Die Interessen des Kantons Zürich werden in den Positionsbezügen der KdK mehrheitlich berücksichtigt. Allerdings ist die Verständigung der Kantone bei ausgleichs- und verteilungspolitischen Fragen besonders anspruchsvoll. Es besteht dabei grundsätzlich die Gefahr, dass die sich in der Minderheit befindenden grösseren, finanzstarken oder urbanen Kantone überstimmt werden.

Die KdK stellt ausserdem die kantonale Delegation in vielen gemeinsamen Gremien von Bund und Kantonen (z. B. im sogenannten Europadialog mit dem Bundesrat) sowie in internationalen Gremien (z. B. im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas [KGRE] des Europarates). Im Weiteren nehmen von der KdK mandatierte Vertreterinnen und Vertreter der Kantone in der Verhandlungsdelegation des Bundes Einsitz, wenn bei internationalen Verhandlungen wichtige Interessen der Kantone betroffen sind. Die politische und technische Vertretung des Kantons Zürich in diesen Arbeitsgruppen und kantonalen Delegationen ist gut und in den für den Kanton bedeutenden Bereichen sichergestellt. So stellt der Kanton Zürich beispielsweise den Vertreter der Kantone im Gemischten Ausschuss zum Luftverkehrsabkommen mit der EU. Insgesamt wird die Interessenvertretung des Kantons innerhalb der KdK seiner Grösse und wirtschaftlichen Bedeutung gerecht.

Geschäfte und Projekte der KdK

Folgende nicht abschliessende Auswahl von Geschäften und Projekten der KdK waren in den letzten vier Jahren bzw. sind gegenwärtig für den Kanton Zürich von besonderer Bedeutung:

Mitwirkung an der Aussen- und Europapolitik des Bundes

Eine wichtige Funktion kommt der KdK bei aussen- und insbesondere europapolitischen Fragestellungen zu. Sie begleitet die Verhandlung und Weiterentwicklung der wichtigsten Abkommen mit der EU und informiert die Kantone frühzeitig über mögliche Auswirkungen auf die Kantone. Mittels gemeinsamer Stellungnahmen zuhanden des Bundes haben die Kantone in den letzten Jahren aktiv an der Aussen- und Europapolitik des Bundes mitgewirkt und ihre Interessen vertreten. In der Europapolitik setzten sich die Kantone für die Fortführung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen und den Ausbau der Beziehungen mit der EU ein. Anlässlich der Plenarversammlung vom 29. März 2019 hatten die Kantonsregierungen betont, dass es den Abschluss eines institutionellen Abkommens braucht, um den Zugang zum Binnenmarkt zu sichern und mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Am 26. Mai 2021 entschied der Bundesrat, die Verhandlungen abzubrechen. Dieser Entscheid stellte einen Wendepunkt in der Europapolitik dar. Die KdK hat deshalb eine neue europapolitische Standortbestimmung in Angriff genommen, die voraussichtlich im Frühjahr 2023 verabschiedet werden wird. Für die Vorbereitungsarbeiten wurde eine neue Europakommission der KdK eingesetzt, in welcher der Kanton Zürich mit der Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern vertreten ist (zum zukünftigen Verhältnis Schweiz–EU aus Sicht des Kantons Zürich siehe auch den Fokusbeitrag auf Seite 35). Ausserhalb der Europapolitik hat die KdK beispielsweise zu Verhandlungsmandaten zu Freihandelsabkommen mit verschiedenen Staaten im Namen der Kantonsregierungen Stellung genommen und die Neuregelung des Verhältnisses der Schweiz zum Vereinigten Königreich nach dessen Austritt aus der EU aus Sicht der Kantone aktiv begleitet. Diese Koordinationsleistungen durch die KdK sind auch für den Kanton Zürich äusserst wertvoll.

Stellungnahmen während der Coronapandemie

Die Coronapandemie stand insbesondere 2020 im Fokus der Arbeiten der KdK. Letztere beschäftigte sich insbesondere mit den staatspolitischen und themenübergreifenden Aspekten der Pandemie bzw. deren Auswirkungen. Als der Bundesrat die ausserordentliche Lage erklärte und zu einem geschlossenen Auftreten zur Bekämpfung des Virus aufrief, stellten sich die Kantone hinter die Massnahmen. Nach dem Wechsel zurück in die besondere Lage beteiligten sie sich mit einer Stellungnahme zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes zuhanden der eidgenössischen Räte aktiv an der gesetzgeberischen Debatte. Allerdings war aus Sicht der Kantone ihr Einbezug zu Beginn der Krise (insbesondere während der ausserordentlichen

Lage) unzureichend.²² Während der besonderen Lage ab Juni 2020 konsultierte der Bundesrat die Kantone jeweils zu den Massnahmen. Allerdings arbeitete der Bund dabei eng mit den Fachdirektorenkonferenzen – insbesondere der Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) – zusammen, und die entsprechenden Konsultationen wurden somit nicht direkt an die Kantonsregierungen gerichtet. Auf Intervention der Kantone und um eine zu sektorielle Sicht zu vermeiden, wurde das Konsultationsverfahren Ende März 2021 angepasst. Dabei wurde festgehalten, dass der Bund seine Anhörungen und Konsultationen direkt an die Kantonsregierungen richten soll, da nur die Kantonsregierungen eine gesamtheitliche Sicht gewährleisten und damit die Haltung der Kantone vertreten können.

Auswertung des Covid-19-Krisenmanagements

Bei der Bewältigung einer Krise wie der Coronapandemie waren die Kantone sehr stark gefordert. Sie waren in erster Linie für die Umsetzung der Massnahmen zuständig, unabhängig davon, wer diese angeordnet hatte. Die Kantone evaluierten unter Federführung der KdK in mehreren Etappen die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander während der Covid-19-Epidemie. Im Frühjahr 2022 haben die Kantonsregierungen einen Bericht mit einer Reihe von politischen Vorschlägen und Empfehlungen, die Bund und Kantone betreffen, verabschiedet.²³ Für den Kanton Zürich stehen insbesondere eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Bund und die Regelung der Zuständigkeiten in Krisenzeiten einschliesslich der entsprechenden rechtlichen Grundlagen im Vordergrund. Grundsätzlich muss der horizontale und vertikale Föderalismus für zukünftige Krisen anpassungs- und leistungsfähiger gemacht werden. Der Regierungsrat hat sich indessen ausdrücklich gegen die Schaffung eines politischen Krisengremiums Bund-Kantone ausgesprochen, insbesondere wenn sich dieses seitens der Kantone aus den Präsidien der regionalen kantonalen Regierungskonferenzen zusammensetzt. Es stellen sich in diesem Zusammenhang Fragen bezüglich der Repräsentativität der Kantone und zur Rückkoppelung in die Kantonsregierungen (siehe dazu den Fokusbeitrag auf Seite 25). Die Schaffung eines solchen Krisengremiums war denn im Schlussbericht der KdK auch nicht mehr enthalten.

Mitwirkung in der Tripartiten Konferenz

Die Tripartite Konferenz bietet einen Rahmen für die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Träger sind der Bundesrat, die KdK, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband. Die KdK stellt die kantonale Delegation in dieser Konferenz und erarbeitet die entsprechenden kantonalen Positionen. Der Kanton Zürich ist in der Delegation der KdK durch die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern vertreten. Die Konferenz wurde 2001 als Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) gegründet, um Agglomerationsfragen zu bearbeiten, die alle drei Staatsebenen betreffen. Das im November 2021 verabschiedete Arbeitsprogramm 2022–2026 konkretisiert den bereits

²² Siehe auch Bericht der KdK «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen» vom 29. April 2022

²³ Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen vom 29. April 2022

2017 beschlossenen Einbezug der ländlichen Räume und die entsprechende Umbenennung der TAK in Tripartite Konferenz (TK). Der Regierungsrat hatte sich wiederholt – erfolglos – gegen den Wechsel hin zu einer TK ausgesprochen. Er hat weiterhin ein Interesse daran, dass sich die TK mit Agglomerationsthemen bzw. Anliegen der urbanen Räume auseinandersetzt. Die Konferenz hat für den Kanton Zürich an Bedeutung verloren. Gleichzeitig ist das Verhältnis zwischen der TK und anderen Konferenzen (regionale Regierungskonferenzen, Fachdirektorenkonferenzen, Metropolitankonferenzen) mit der Ausdehnung auf die ländlichen Räume, auch gegenüber dem Bund, unklarer geworden.

Digitale Verwaltung Schweiz

2020 haben der Bundesrat und die KdK den Schlussbericht zum Projekt zur «Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination der digitalen Verwaltung» verabschiedet. Ende September 2021 folgte die Genehmigung einer öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) durch Bund und Kantone bzw. die KdK als gleichberechtigte Träger. Die Vereinbarung ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und ist bis zum 31. Dezember 2023 gültig. Danach verlängert sich ihre Geltungsdauer jeweils um ein Jahr, sofern sie nicht von einer Vertragspartei gekündigt wird. Der Kanton Zürich konnte seine Interessen einbringen. So vertritt beispielsweise die Staatsschreiberin den Kanton im politischen Führungsgremium der DVS, dem die Strategie und Aufsicht obliegt. Die DVS ist seit Anfang 2022 operativ und gestaltet die Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System. Die Ziele und Aufgaben dieser Zusammenarbeitsorganisation ergeben sich aus der erwähnten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die DVS fördert die Zusammenarbeit und koordiniert die digitale Transformation zwischen und innerhalb der institutionellen Ebenen, wenn es beispielsweise darum geht, nationale Infrastrukturen und Basisdienste (z. B. Cloud-Infrastruktur oder elektronische Identitäts- und Zugriffsverwaltung) umzusetzen. Der Regierungsrat unterstützt die Umsetzung und Weiterentwicklung der DVS, damit der Bevölkerung und Wirtschaft nutzbringende Leistungen elektronisch angeboten werden können. Der Kanton Zürich soll dabei aufgrund seiner Grösse und Möglichkeiten eine Vorreiterrolle einnehmen. Er engagiert sich deshalb in den Strukturen der DVS und beteiligt sich finanziell an deren Aufbau.

Projekt «Überprüfung der Aufgabenteilung»

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen lancierten der Bundesrat und die Kantonsregierungen 2019 ein Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen den beiden Staatsebenen. Der Fokus des Projekts richtete sich zunächst auf eine mögliche Entflechtung der Aufgabenbereiche Individuelle Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Regionaler Personenverkehr und Bahninfrastrukturfonds. Zudem war die Entwicklung eines Monitorings der Kostenentwicklungen zwischen Bund und Kantonen vorgesehen. 2020 wurde das Projekt aufgrund der Coronapan-

demie durch den Bundesrat in Absprache mit der KdK sistiert. Inzwischen steht bei den weiteren Arbeiten lediglich das Monitoring der Kostenentwicklungen im Vordergrund. Der Regierungsrat hat sich stets für eine Weiterführung des Projekts im Rahmen des ursprünglichen Projektmandats ausgesprochen. Mit dem Monitoring der Kostenentwicklung bleiben die Probleme der Verbundfinanzierung (z. B. unklare Verantwortlichkeiten, mangelnde Handlungsfreiheit für die Kantone) vorerst ungelöst.

Integrationsagenda Schweiz

Um Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rascher in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu integrieren, haben sich Bund und Kantone 2018 auf eine gemeinsame Integrationsagenda (IAS) geeinigt, die am 1. Januar 2019 in Kraft trat und verbindliche Wirkungsziele und Prozesse definiert. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Wirksamkeit der neuen Förderstrategie verabschiedeten Bund und Kantone im November 2020 das «Gesamtkonzept Monitoring IAS». In der Erarbeitung der Integrationsagenda sowie des Gesamtkonzepts Monitoring IAS konnten die Interessen des Kantons Zürich sowohl über die KdK als auch auf Fachebene wirksam eingebracht werden. Im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Daten für das Monitoring konnte erreicht werden, dass Aufwand und Nutzen umfassend diskutiert wurden. Als Folge wurde entschieden, bei zwei von fünf Zielindikatoren (frühkindliche Sprachförderung und soziale Integration), für die keine geeigneten Daten vorliegen, auf eine kantonale Erhebung zu verzichten. Zudem konnte der Kanton Zürich zusammen mit zwei weiteren Kantonen erfolgreich erwirken, dass in der Berichterstattung über die Wirkungserreichung auch exogene und andere vom Kanton nicht beeinflussbare Faktoren berücksichtigt werden müssen.

Abstimmungsempfehlungen im Namen der Kantone

Aufgrund eines Bundesgerichtsurteils vom 10. Dezember 2018²⁴ gibt seit 2019 nur noch die KdK Abstimmungsempfehlungen im Namen der Kantone ab – wenn eine durchgehende oder mehrheitlich starke Betroffenheit der Kantone vorliegt. Interventionen von Direktorenkonferenzen schliesst das Bundesgericht hingegen aus, mit der Begründung, dass die Legitimität, Meinungsbildung und Vertretung nach aussen bei Direktorenkonferenzen nicht transparent seien. Im Berichtszeitraum hat die KdK zu den Vorlagen zum Referendum gegen «Frontex» (2022), zur «Pflegeinitiative» (2021), zum Referendum gegen das CO₂-Gesetz (2021), zum Referendum gegen das Covid-19-Gesetz (2021), zum Referendum zum «E-ID-Gesetz» (2020), zur «Begrenzungsinitiative» (2019), zum Referendum gegen die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie (2019) sowie zum Referendum gegen das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) (2019) Abstimmungsempfehlungen im Namen der Kantone abgegeben. Die Haltung des Kantons Zürich konnte dabei sowohl im Rahmen der vorbereitenden Direktorenkonferenzen als auch in der beschliessenden KdK eingebracht werden.

Fachdirektorenkonferenzen

Interkantonale Fachkoordination und kantonale Interessenvertretung

Gesamtschweizerisch gibt es 15 Fachdirektorenkonferenzen, die alle kantonalen Zuständigkeitsbereiche abdecken. Sie sind wichtige Ansprechpartnerinnen der Bundesbehörden bei der Gesetzgebung und dem Vollzug in den jeweiligen Sachbereichen. Innerhalb dieser Sachbereiche kommt ihnen auch die Aufgabe der Wahrung der kantonalen Interessen gegenüber den eidgenössischen Räten, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung zu. Gerade angesichts der zu beobachtenden Zentralisierungstendenzen gewinnen die interkantonalen Konferenzen als Instrument der wirksamen Interessenvertretung und -wahrung an Bedeutung. Die Fachdirektorenkonferenzen bilden ausserdem meist auch die Gefässe zur Erarbeitung von interkantonalen Konkordaten. Die Fachdirektorenkonferenzen weisen einen unterschiedlichen Organisationsgrad auf. Bei Themen mit einem grossen Koordinationsbedarf, wie beispielsweise dem Bildungsbereich, sind auch die entsprechenden Konferenzstrukturen stärker ausgebaut. Die Direktionen des Regierungsrates sind in den Vorständen der meisten wichtigen Fachdirektorenkonferenzen vertreten und haben teilweise auch den Vorsitz inne. Derzeit wird das Präsidium der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) durch die Zürcher Bildungsdirektorin und das Präsidium der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) durch den Zürcher Finanzdirektor wahrgenommen. Soweit analoge regionale Fachdirektorenkonferenzen bestehen, gehört der Kanton Zürich diesen an. In der Regel ist er dabei zur Ostschweiz orientiert. Der Kanton Zürich kann sich aufgrund der grossen Fachexpertise im Kanton auf interkantonaler Ebene in vielen Bereichen erfolgreich einbringen und Themenführerschaften übernehmen.

Zu erwähnen sind an dieser Stelle auch die verschiedenen fachtechnischen Konferenzen und Gremien kantonaler Fachverantwortlicher, in denen der Kanton Zürich mit Fachpersonen aus der Verwaltung vertreten ist. Diese Kontakte dienen beispielsweise der Koordination der Umsetzung von Bundesrecht, dem Informationsaustausch oder der Koordination der Leistungserbringung. So erbringt beispielsweise die Kantonale Heilmittelkontrolle für die Kantone der Ost- und Zentralschweiz sowie für das Fürstentum Liechtenstein als regionale Fachstelle vertraglich geregelte Dienstleistungen.

Geschäfte und Projekte der Fachdirektorenkonferenzen

Folgende nicht abschliessende Auswahl von Geschäften und Projekten der Fachdirektorenkonferenzen waren in den letzten vier Jahren oder sind gegenwärtig für den Kanton Zürich von besonderer Bedeutung:

Kantonale Interessenvertretung gegenüber dem Bund

Die Fachdirektorenkonferenzen spielen insbesondere bei der kantonalen Interessenvertretung gegenüber dem Bund in ihren Fachbereichen eine wichtige Rolle (siehe für konkrete Geschäfte Kapitel «Beziehungen zum Bund», Seite 18).

Gemeinsame bildungspolitische Ziele Bund und Kantone

Bund und Kantone sind gemäss Bundesverfassung verpflichtet, im Bildungsraum Schweiz im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gemeinsam für hohe Qualität und Durchlässigkeit zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV). Gestützt auf den Schweizer Bildungsbericht 2018 sind die erstmals 2011 verabschiedeten gemeinsamen bildungspolitischen Ziele überprüft und an heutige Herausforderungen angepasst worden. Die strategischen Prioritäten aus den Jahren 2011 und 2015 wurden dabei 2019 in einer gemeinsamen Erklärung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und EDK bestätigt. Alle bisherigen Ziele sollen langfristig weiterverfolgt werden. Dies gilt für die Harmonisierung der obligatorischen Schule ebenso wie für das Bestreben, dass 95% aller 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen. Ferner gehören dazu die Sicherstellung des prüfungsfreien Zugangs zu universitären Hochschulen mit einer gymnasialen Maturität, die Reduktion der Anzahl Studienabbrüchen an Universitäten sowie die Stärkung der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung im gesamten Bildungssystem. 2019 neu hinzugekommen ist die Absicht, die Herausforderungen der digitalisierten Arbeitswelt und Gesellschaft im Bildungssystem vorausschauend aufzugreifen. Ebenfalls neu ist das Ziel, Austausch und Mobilität in der Bildung zu verankern und auf allen Bildungsstufen verstärkt zu fördern. Die Stossrichtung dieser Zielsetzungen von WBF und EDK findet sich auch in den Schwerpunktsetzungen, die von Regierungsrat bzw. Bildungsdirektion im Bildungsbereich für die Legislatur 2019–2023 im Kanton Zürich formuliert worden sind.²⁵ Der Kanton Zürich hat seine Interessen sowohl auf fachlicher Ebene als auch in den politischen Gremien und Prozessen eingebracht.

Harmonisierung der Volksschule

Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone, in der Zusammenarbeit untereinander sowie mit dem Bund für hohe Qualität und Durchlässigkeit im Bildungsraum Schweiz zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV). Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung bezüglich Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer und Zielen der Bildungsstufen, Übergängen und Anerkennung von Abschlüssen zustande, kann der Bund Vorschriften erlassen (Art. 62 Abs. 4 BV). Die von den Kantonen erarbeitete Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni

²⁵ Siehe Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, Politikbereich Bildung, RRZ 2d und 2e

2007 beschreibt die Eckwerte der Harmonisierung. Nachdem die Kantone 2015 eine erste positive Bilanz bezüglich der angestrebten Harmonisierung gezogen haben, hat die EDK im Juni 2019 einen zweiten Harmonisierungsbericht vorgelegt. Sie kommt darin zum Schluss, dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags zehn Jahre nach Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats am 1. August 2009 weit fortgeschritten ist und weiterhin konsequent vorangetrieben wird. Die Grundlagen für die Harmonisierung der obligatorischen Schule liegen vor und werden umgesetzt. Bundesvorschriften zur Umsetzung des Harmonisierungsauftrags der Bundesverfassung für den Bereich der obligatorischen Schule sind aus kantonaler bzw. interkantonaler Sicht keine erforderlich. Der Kanton Zürich ist dem HarmoS-Konkordat mit dem Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 30. Juni 2008²⁶ beigetreten.

Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität

Bund und Kantone setzen sich für eine koordinierte Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität ein. Der prüfungsfreie Zugang zu universitären Hochschulen mit einer gymnasialen Maturität soll langfristig sichergestellt werden. Dies ist Teil der gemeinsamen Erklärung zu den bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz. Im Oktober 2019 hat die EDK in Abstimmung mit dem Bund die Durchführung des Projekts «Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität» beschlossen. Das WBF ist Partner des Projekts und beteiligt sich mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) an dessen Steuerung. Dieses hat eine Aktualisierung des Rahmenlehrplans sowie eine Revision des Reglements der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) bzw. der Verordnung des Bundes über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAV) zum Ziel. Die Vernehmlassung bezüglich des revidierten MAR bzw. der revidierten MAV ist im Mai 2022 gestartet. Die Anhörung zum Rahmenlehrplan folgt 2023. Im Kanton Zürich ist die Weiterentwicklung der gymnasialen Bildung und deren Ausrichtung auf die Anforderungen aus Hochschulen und Wirtschaft einer der Entwicklungsschwerpunkte²⁷. Die Haltung des Kantons Zürich konnte im interkantonalen Kontext sowohl auf fachlicher Ebene als auch in politischen Gremien eingebracht werden, in der zweiten Jahreshälfte 2022 zudem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision der MAV und der Verwaltungsvereinbarung über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen.

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

In den Themenfeldern Vereinbarkeit von Familie und Beruf, frühe Förderung und schulergänzende Betreuung arbeitet die EDK mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zusammen. Dies beruht auf einer gemeinsamen Erklärung aus dem Jahr 2018. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung erleichtert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und leistet so einen Beitrag zur Existenzsicherung von Familien, zur Gleichstellung der Geschlechter sowie zur Behebung des Fachkräftemangels. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist auch eine Investition in die Zukunft, indem sie die sprachliche und soziale Integration von Kindern unterstützt und so zur Verbesserung der Chancen- und Bildungsgerechtigkeit beiträgt. 2020 hat eine Arbeits-

gruppe von SODK und EDK, zusammengesetzt aus Fachpersonen des Bildungs- und Sozialbereichs, damit begonnen, zuhanden der politischen Gremien einen Bericht mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der bestehenden Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen zu erarbeiten. Diese fokussieren in erster Linie auf Themen der Qualität und der Finanzierung und sind als unverbindlicher Referenzrahmen für die Umsetzung von Tagesstrukturen für Schulkinder in den Kantonen zu verstehen. Mit den Empfehlungen formulieren die SODK und die EDK aber auch eine Grundlage für die Harmonisierung zwischen den (vorschulischen) familienergänzenden und schulergänzenden Betreuungsangeboten. SODK und EDK haben diese Empfehlungen im Herbst 2022 im Rahmen ihrer Jahresversammlungen zuhanden der Kantone verabschiedet. Im Kanton Zürich ist die Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung Teil der Schwerpunktsetzungen, die der Regierungsrat für die Legislatur 2019–2023 vorgenommen hat.²⁸ Die Haltung des Kantons Zürich konnte sowohl in fachlichen als auch in politischen Gremien eingebracht werden. Zur Erreichung der angestrebten Ziele hat die Bildungsdirektion für den Kanton Zürich eine Änderung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG)²⁹ erarbeitet.

Vorreiterrolle des kantonalen Selbstbestimmungsgesetzes

Das am 1. Januar 2024 in Kraft tretende kantonale Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung (Selbstbestimmungsgesetz) wird von den Fachgremien der SODK und den anderen Kantonen als wegweisend aufgenommen. Im Rahmen des Mehrjahresprogramms 2023 bis 2026 «Wohnen» der SODK wird sich der Kanton Zürich entsprechend prominent einbringen können. In diesem Rahmen wird insbesondere auch eine Revision/Erweiterung des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen³⁰ diskutiert, bei der sich der Kanton Zürich aktiv einbringen wird.

Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands

Neue Schengen- bzw. Dublin-relevante Rechtsakte und Massnahmen der EU werden der Schweiz jeweils formell notifiziert. Die Schweiz entscheidet jedes Mal aufs Neue, ob sie diese übernehmen will. Allerdings kann eine Nichtübernahme aufgrund der sogenannten Guillotine-Klausel die Schengen-Mitgliedschaft gefährden. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist in diesem Zusammenhang für die Koordination der Konsultation der Kantone zuhanden des Bundes im Rahmen des Schengen/Dublin-Notifikationsverfahrens zuständig. Die Beteiligung bei Schengen-Dublin ist von grossem Interesse für den Kanton Zürich. Die Kantonspolizei Zürich ist für die Kontrollen an der grössten Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich zuständig und dabei unterstützt der Zugriff auf die Schengener Informationssysteme die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Zudem entfallen im Schengen-Raum die Personenkontrollen an den Binnengrenzen, was den freien Personenverkehr gewährleistet. Der Tourismus – im Kanton Zürich wie auch in der ganzen Schweiz – profitiert davon, dass

²⁶ LS 410.31

²⁷ Siehe Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, Politikbereich Bildung, RRZ 2d

²⁸ Siehe Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, Politikbereich Bildung, RRZ 2a

²⁹ LS 852.1

³⁰ SR 831.26

ausländische Touristinnen und Touristen mit dem Schengen-Visum ganz Europa und auch die Schweiz besuchen können. Weiter müssen im Dublin-Kontext keine Asylgesuche durch die Schweiz geprüft werden, die vorgängig bereits in einem anderen Dublin-Staat eingereicht wurden. Dies entlastet die Asylstrukturen. Da ein Ende von Schengen/Dublin schwerwiegende Folgen für die Sicherheit, das Asylwesen, den Tourismus und die ganze Volkswirtschaft hätte, hat der Regierungsrat in Übereinstimmung mit der KdK und der KKJPD die Beteiligung am Ausbau von Frontex als Schengen-Weiterentwicklung, über die am 15. Mai 2022 auf eidgenössischer Ebene abgestimmt wurde, unterstützt (für weitere Informationen zur Betroffenheit des Kantons Zürich von den Beziehungen zur EU siehe Kapitel «Beziehungen zu Europa», Seite 32).

Koordination im Bereich Gesundheit während der Coronapandemie

Zwischen der GDK und den Bundesbehörden wurde ein regelmässiger politischer und fachlicher Austausch die Coronapandemie betreffend geführt. Im Rahmen der verschiedenen Austauschgefässe der GDK und der GDK-Ost, an denen sich auch der Kanton Zürich beteiligte, wurden regelmässig verschiedene Massnahmen unter den Kantonen abgestimmt – zeitweise einmal wöchentlich. Unter anderem gab es einen Austausch zur epidemiologischen Lage, zu den Spitalkapazitäten sowie dem Vorgehen in den Bereichen Testen, Contact Tracing und Impfung. Diese Koordination war für den Kanton Zürich sehr wertvoll, unter anderem weil dabei auch Begrifflichkeiten und Umsetzungen klar definiert wurden.

Austausch im Bereich öffentlicher Verkehr während der Coronapandemie

Die Coronapandemie verlangte auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs (öV) eine intensive Absprache und Zusammenarbeit unter den Kantonen. Dieser Austausch wurde über die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs koordiniert. Dabei standen vielfältige Themen im Fokus wie beispielsweise die einheitliche Umsetzung der vom Bundesrat verordneten Massnahmen, die Koordination allfälliger Angebotsreduktionen oder auch die gemeinsame Stellungnahme zu politischen Vorstössen.

Electronic Monitoring

Die Zürcher Justizdirektorin präsidiert den Verein Electronic Monitoring der KKJPD. Electronic Monitoring ist eine Form des Strafvollzugs. Der Verein hat zum Ziel, ein gesamtschweizerisches System bereitzustellen, das von allen Mitgliedskantonen genutzt werden kann. Ein Submissionsverfahren zur Beschaffung eines solchen Systems ist im Gang. Bis zur Einführung eines neuen Systems stellt der Kanton Zürich weiterhin das von ihm in einem Pilotprojekt erprobte System als Übergangslösung zur Verfügung.

Digitalisierung Strafjustiz und Justizvollzug

Die KKJPD treibt die Digitalisierung sowie die Harmonisierung der Informatik sowohl in der Strafjustiz als auch im Justizvollzug weiter voran. Die Geschäftsprozesse der Straf- und Justizvollzugsbehörden von Bund und Kantonen sollen ab 2027 vollständig elektronisch und medienbruchfrei abgewickelt werden. Die schrittweise Einführung beginnt 2025. Fachleute des Kantons Zürich arbeiten sowohl im Projekt zur Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS) als auch bei der Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie für den Justizvoll-

zug aktiv mit. Die Zürcher Justizdirektorin ist im Programm-ausschuss HIS als Co-Vorsitzende vertreten.

Harmonisierung des Justizvollzugs

Um eine weitere Harmonisierung des Justizvollzugs zu erreichen, werden Geschäfte von gesamtschweizerischer Tragweite unter der Federführung der KKJPD inhaltlich bearbeitet. Ein Beispiel dafür ist die Erarbeitung von schweizweiten Empfehlungen für die Ausgestaltung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, die 2023 vom Plenum verabschiedet werden sollen. Mit den Empfehlungen soll ein zeitgemässer Vollzug der Untersuchungshaft in der Schweiz unter Berücksichtigung der grund- und menschenrechtlichen Vorgaben gewährleistet werden. Der Kanton Zürich nimmt diesbezüglich eine Vorreiterrolle ein und engagierte sich stark in der Ausarbeitung der Empfehlungen.

Leitfaden zur Organisation der Berufsbeistandschaften

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat am 18. Juni 2021 zusammen mit SODK, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Verband der Berufsbeistandspersonen einen Leitfaden zur Organisation der Berufsbeistandschaften herausgegeben. Die Berufsbeistandschaften setzen im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) die Beistandschaften des Kindes- und Erwachsenenschutzes um, soweit die KESB nicht eine private Beiständin oder einen privaten Beistand mit dieser Aufgabe betraut hat. Mangels Vorschriften auf Bundes- und vielfach auch kantonaler Ebene sind die Dienste sehr unterschiedlich organisiert und aufgestellt. Vor diesem Hintergrund kommt den breit abgestützten Empfehlungen eine grosse Bedeutung zu. Sie bezwecken, die Unterstützung für die schutzbedürftigen Betroffenen zu verbessern. Den Kantonen und Gemeinden, die je nach Behördenmodell für den Betrieb dieser Dienste verantwortlich sind, geben die Empfehlungen wichtige Hinweise für eine zeitgemässe und zweckmässige Organisation der Berufsbeistandschaften. Diese enthalten zum ersten Mal fundierte Kennzahlen für die sachgerechte Grösse der Dienste sowie die Höchstzahl Mandate, die eine Berufsbeistandsperson sinnvollerweise führt. Der Kanton Zürich hat sich für die Erarbeitung dieser Empfehlungen stark gemacht und diese in der Vernehmlassung unterstützt.

Interkantonaler Kulturlastenausgleich

Seit dem 1. Januar 2010 ist die Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen³¹ zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Uri, Zug und Aargau in Kraft. Sie sieht im Wesentlichen vor, dass die zahlungspflichtigen Kantone den Standortkantonen Zürich und Luzern für die Nutzung der überregionalen Kultureinrichtungen wie das Zürcher Opernhaus oder das Kultur- und Kongresszentrum Luzern durch ihre Bevölkerung entsprechende Abgeltungen zahlen. Die EDK hat am 25. Juni 2020 als Konferenz der Schweizerischen Kulturbeauftragten (KBK) beschlossen, dass die Frage der Ausdehnung bestehender Lösungen des Kulturlastenausgleichs im Rahmen der KBK-Regionalkonferenzen diskutiert werden soll. Insbesondere soll auf Fachebene mit den Kulturbeauftragten jener Kantone das Gespräch gesucht werden, die noch keinem Kulturlastenausgleich angeschlossen sind. Wie im Bericht der KBK vom 10. Dezember 2021 angekündigt, ist der Kanton Zürich im Gespräch mit den Kantonen Glarus, Schaffhausen und St. Gallen.

³¹ Kulturlastenvereinbarung (LS 440.6)

Interkantonale Verträge (Konkordate)

Ein wichtiges Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit sind die interkantonalen Verträge. Sie werden auch als Konkordate oder interkantonale Vereinbarungen bezeichnet. Sie können zwischen einzelnen, mehreren oder allen Kantonen abgeschlossen werden und alle Bereiche betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen.³² Mit Konkordaten kann die gemeinsame Erfüllung von kantonalen Aufgaben vereinbart werden – einschliesslich der Errichtung gemeinsamer Institutionen oder der Mitbenutzung von Institutionen anderer Kantone. Oft werden mit Konkordaten aber auch verschiedene kantonale Regelungen vereinheitlicht. Interkantonale Verträge regeln daher immer häufiger nicht nur die operative Aufgabenerfüllung und Zusammenarbeit der Kantone, sondern weisen auch rechtsetzenden Charakter auf. Konkordate werden grundsätzlich von den Kantonsexekutiven ausgehandelt. In der akademischen und politischen Diskussion wird daher teilweise ein Demokratiedefizit moniert, da die Kantonsparlamente die ausgehandelten Verträge nur unverändert annehmen oder ablehnen können. Um einen frühzeitigen Einbezug des Kantonsrates zu gewährleisten, hat der Regierungsrat gemäss Kantonsverfassung die zuständigen Kommissionen des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren. Ausserdem unterliegen im Kanton Zürich interkantonale Verträge von Verfassungsrang dem obligatorischen und solche von Gesetzesrang dem fakultativen Referendum.

Neue und erneuerte Konkordate

In den letzten vier Jahren wurden unter anderem in folgenden Bereichen Konkordate mit Beteiligung des Kantons Zürich verhandelt, weiterentwickelt oder in Kraft gesetzt:

Revision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung

Der gleichberechtigte interkantonale Zugang zu den Universitäten und die Abgeltung der Kantone an die Universitätskantone wurden mit der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 27. Juni 2019 neu geregelt. Diese Regelung ersetzt die IUV vom 20. Februar 1997. Die Vereinbarung ist seit dem 1. Januar 2022 in Kraft. Bis zum 7. Juli 2022 sind der neuen Vereinbarung 23 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten, der Kanton Zürich mit Beschluss des Kantonsrates vom 5. Juli 2021. Die darauf beruhenden Zahlungen zwischen den Kantonen bilden weiterhin die Voraussetzung für den gleichberechtigten Zugang der Studierenden zu allen kantonalen Universitäten. Als Neuerung zu erwähnen ist die Einführung eines kostenbasierten Systems für die Berechnung der Tarife. Die zuvor geltenden Rabatte für Wanderungsverluste wurden abgeschafft. Diese Weiterentwicklung wird vom Kanton Zürich begrüsst. Gleichzeitig ist das neue Modell für den Kanton Zürich aber mit Mindereinnahmen verbunden. Die Vollkosten für Studierende aus Beitragskantonen werden auch in Zukunft nur zu zwei Dritteln gedeckt. Der Kanton Zürich ist der revidierten IUV gleichwohl beigetreten. Dies erfolgte in Würdigung der hochschulpolitischen Rahmenbedingungen sowie der übergeordneten Zielsetzung der IUV, die Freizügigkeit für Studierende schweizweit zu gewährleisten und die Finanzierung der Hochschulen in einvernehmlicher, föderaler Gepflogenheit folgender Zusammenarbeit gemeinsam durch Bund und Kantone zu tragen.

Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern

Im Auftrag des Vorstands der EDK ist seit Mai 2018 eine Interkantonale Vereinbarung für schulische Angebote in Spitälern (Interkantonale Spitalschulvereinbarung, ISV) in Erarbeitung. Damit soll der Lastenausgleich zwischen den Vereinbarungskantonen bezüglich Nutzung von schulischen Angeboten im Bereich der obligatorischen Schule sowie von allgemeinbildenden Angeboten der Sekundarstufe II in Spitälern durch hospitalisierte Schülerinnen und Schüler interkantonale geregelt werden. Die ISV ist von der EDK-Plenarversammlung am 28. Oktober 2022 zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet worden.

Geldspielkonkordate

Im Rahmen der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele wurden die bestehenden Geldspielkonkordate erneuert und am 20. Mai 2019 zuhanden der Ratifizierung durch die Kantone verabschiedet. Der Kantonsrat beschloss den Beitritt zu den Konkordaten am 16. November 2020. Beide Konkordate traten am 1. Januar 2021 in Kraft. Das gesamtschweizerische Geldspielkonkordat regelt die im Geldspielgesetz vorgesehenen gemeinsamen Behörden zur Wahrnehmung der im Bereich Grossspiele den Kantonen übertragenen Aufgaben. Die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen bildet die Rechtsgrundlage der Genos-

³² Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Art. 48 Abs. 2 BV).

senschaft Swisslos als einziger Veranstalterin von Grossspielen (Lotterien und Sportwetten), deren Trägerschaft die beteiligten Kantone der Deutschschweiz und der Kanton Tessin sind. Die Vereinbarung regelt insbesondere die Verteilung des Reingewinns aus den Grossspielen an die Kantone. Die beiden Konkordate gewährleisten die Beibehaltung des bewährten Systems, wonach Grosslotterien und grosse Sportwetten von einer von den Kantonen betriebenen Veranstalterin durchgeführt werden und die daraus erzielten Reingewinne der Förderung des nationalen Sports und den Fonds der Kantone mit gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken zugutekommen.

Vereinbarung zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung

Die Vereinbarung zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung trat am 25. Januar 2022 in Kraft, nachdem sie von 18 Kantonen ratifiziert wurde. Das Konkordat ist sehr im Interesse des Kantons Zürich, da so das überproportionale Engagement des Kantons Zürich im Bereich der Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten von den anderen Kantonen angemessen entschädigt wird. Die ersten Ausgleichsbeiträge werden 2023 ausbezahlt.

Ostschweizer Strafvollzugskonkordat

Als Präsidentin des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats hat die Zürcher Justizdirektorin zusammen mit der Präsidentin des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordats das Projekt HORIZONT lanciert. Das Projekt will die beiden Deutschschweizer Konkordate näher zusammenführen mit dem Ziel, den Strafvollzug in der Deutschschweiz weiter zu harmonisieren, die Gremienlandschaft zu verschlanken und administrative und fachliche Synergien zu nutzen. Ergebnisse des Projekts werden in der zweiten Jahreshälfte 2023 erwartet.

Öffentliches Beschaffungswesen

Die Ratifikation des Protokolls zur Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen durch die Schweiz erfordert eine Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts in der Schweiz. Bund und Kantone haben in einer paritätischen Arbeitsgruppe die inhaltlich harmonisierten Revisionstexte für das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)³³ sowie die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)³⁴ erarbeitet. Der Kanton Zürich war an den Revisionsarbeiten über die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz aktiv beteiligt. Die Interessen des Kantons konnten auf diese Weise direkt eingebracht werden. In verschiedenen Fragestellungen hat sich die Harmonisierung von Bund und Kantonen am Beschaffungsrecht des Kantons Zürich orientiert. Am 21. Juni 2019 genehmigten die eidgenössischen Räte gleichzeitig das revidierte WTO-Übereinkommen sowie das revidierte BöB. Die Kantone ihrerseits verabschiedeten am 15. November 2019 die revidierte IVöB. Der Bundesrat konnte somit am 2. Dezember 2020 die Annahmeerkunde für das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen hinterlegen. Es trat für die Schweiz am 1. Januar 2021 in Kraft, zeitgleich mit dem revidierten BöB. Das Beitrittsverfahren des Kantons Zürich zur revidierten IVöB ist am Laufen. Der Kantonsrat wird voraussichtlich Anfang 2023 über einen entsprechenden Antrag des Regierungsrates beschliessen.

³³ SR 172.056.1

³⁴ LS 720.1

Zusammenarbeit im Metropolitanraum Zürich

Metropolitankonferenz Zürich

Die 2009 als «Verein Metropolitanraum Zürich» gegründete Metropolitankonferenz Zürich (MKZ) umfasst die acht Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau als Vollmitglieder sowie die zwei assoziierten Mitglieder Glarus und Graubünden. Eine spezifische Besonderheit der Metropolitankonferenz ist der Einbezug von rund 110 Gemeinden und Städten aus dem Metropolitanraum Zürich. Eine weitere ist das gemäss Bevölkerungszahl gewichtete Stimmrecht ihrer Mitglieder. Die gleichzeitig gegründete Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich (RKZ) bildet die Kantonskammer des Vereins (neben der Städte-/Gemeindekammer).

Die MKZ bietet eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen Kantonen und Gemeinden und verwirklicht gemeinsame Projekte. Sie ist auf das Denken in funktionalen Räumen ausgerichtet und leistet damit eine integrierte Betrachtung des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums, von Mobilität und Verkehr. Das Ziel ist die Stärkung des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums. Mit dem Kooperationsprogramm 2019–2022 widmete sich die MKZ aktuellen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen. Unter dem Themenschwerpunkt «Industrie & Dienstleistung 4.0» legte sie dabei ihren inhaltlichen Fokus auf Projekte, die Unternehmen, Arbeitnehmende sowie Bildungsinstitutionen in den mit der Digitalisierung einhergehenden Transformationsprozessen unterstützen und die Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraums stärken. Weiter setzt sich die MKZ auf Bundesebene für Anliegen des Metropolitanraums ein, etwa 2019 zur Standesinitiative Thurgau «Beseitigung der Wertfreigrenze im Einkaufstourismus» oder 2022 für touristisch attraktive Städte (siehe dazu auch Abschnitt «Stärkung des Städtetourismus», Seite 21).

Unter dem Vorsitz der Zürcher Volkswirtschaftsdirektorin (2020–2022) erneuerte die MKZ ihre Vision von 2009. Die neue Vision 2050 unterstreicht das gemeinsame Bestreben, die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraums zu stärken, seine Position als einer der führenden Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungsstandorte zu festigen, neue Formen des Arbeitens zu entwickeln sowie die Mobilität, die Raum- und Ressourcennutzung zu fördern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Metropolitanraum zu stärken. Die Konkretisierung der Vision erfolgt durch die Strategie, die bis 2023 erarbeitet wird.

Angesichts der Bedeutung der funktionalen Räume und der Tatsache, dass der Metropolitanraum Zürich in direkter Konkurrenz mit europäischen Metropolregionen steht, ist die Mitwirkung an der MKZ für die Positionierung des Kantons Zürich nach wie vor angezeigt. Sie stellt eine Plattform dar, um Allianzen und Themenführerschaft in wichtigen Politikbereichen auszubauen. Ebenso dient sie der Interessenwahrung des Kantons Zürich auf Bundesebene, da wichtige Anliegen auf interkantonaler Ebene gebündelt eingebracht werden können. Aus diesen Gründen wäre es auch wünschenswert, wenn weitere Gemeinden aus dem Kanton Zürich für eine Mitgliedschaft in der MKZ gewonnen werden könnten.

Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich

Zusätzlich zu den acht Kantonsmitgliedern der Metropolitankonferenz gehören der Regierungskonferenz (RKZ) auch die Kantone Glarus und Graubünden als assoziierte Mitglieder an. Neben ihrer Rolle als Kantonskammer der Metropolitankonferenz handelt die RKZ auch eigenständig oder bringt Themen in die MKZ ein. Die Zürcher Volkswirtschaftsdirektorin war 2019–2021 Vorsitzende der Regierungskonferenz.

Die Mitglieder der Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich beim Vertiefungsanlass 2019 am Pistenkreuz des Flughafens Zürich



Weitere interkantonale Gremien der Kantonsregierungen

Regionale Regierungskonferenzen

Neben seiner Mitgliedschaft in der Regierungskonferenz Zürich (RKZ) ist der Kanton Zürich seit 2001 assoziiertes Mitglied in der Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK), der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) und der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK). Delegationen des Regierungsrates nehmen jeweils an den Plenarversammlungen teil. Die assoziierten Mitgliedschaften bieten eine gute Gelegenheit zur Kontaktpflege und zum Informationsaustausch mit möglicher Anbahnung von punktuellen Allianzen.

ch Stiftung

Die ch Stiftung ist eine Stiftung der Schweizer Kantone. Sie fördert den Brückenschlag zwischen den Sprachgemeinschaften, den Erhalt der Sprachvielfalt und der Kulturen sowie den föderalistischen Staatsgedanken. Auch die Geschäftsstelle der KdK wird von der ch Stiftung gestellt bzw. ist mit dieser identisch. Die ch Stiftung organisiert ausserdem das jährlich im Januar stattfindende «Regierungsseminar» in Interlaken, die einzige Veranstaltung, an der die Gesamtregierungen aller Kantone teilnehmen. Die Veranstaltung wird auch vom Zürcher Regierungsrat als politisches Diskussionsforum und zur Kontaktpflege mit den Schweizer Kantonsregierungen genutzt. Der Stiftungsrat der ch Stiftung hat an seiner Stiftungsratsversammlung vom 24. Juni 2022 einer massiven Budgeterhöhung und damit auch einer Erhöhung der Kantonsbeiträge zugestimmt. Der Kanton Zürich als grösster Beitragszahler lehnte die Beitragserhöhungen für die ch Stiftung dezidiert ab und schlug stattdessen eine Aufgabenverzichtsplannung vor. Diese Minorisierung und fehlende Rücksichtnahme auf die Anliegen des grössten Beitragszahlers – die Beiträge werden gemäss Bevölkerungsschlüssel erhoben – ist aus Sicht des Kantons Zürich sachlich nicht vertretbar und steht im Widerspruch zum föderalistischen Gedanken, den die ch Stiftung fördern will.

Bilaterale Beziehungen und Zusammenarbeitsprojekte

Neben der vielfältigen multilateralen interkantonalen Zusammenarbeit in den interkantonalen Gremien und Konferenzen arbeitet der Kanton Zürich auch auf bilateraler Ebene mit verschiedenen Kantonen zusammen. Die Kooperation mit den Nachbarkantonen steht dabei naturgemäss im Vordergrund, beschränkt sich aber nicht auf diese.

Zusammenarbeitsprojekte/-vereinbarungen mit einzelnen Kantonen

Folgende Beispiele aus den letzten vier Jahren zeigen stellvertretend die vielfältige Zusammenarbeit mit anderen Kantonen auf:

Kanton Waadt: Förderung von Austausch und Mobilität

Am 10. September 2021 haben die Bildungsdirektion des Kantons Zürich und das Département de la formation, de la jeunesse et de la culture du canton de Vaud eine Absichtserklärung zur Förderung von Austausch- und Mobilitätsaktivitäten für Lernende und Lehrpersonen der Primar- bis zur Sekundarstufe II unterzeichnet. Dies mit der Absicht, bestehende Sprachaustauschprojekte auf der Primar- bis zur Sekundarstufe II zwischen den beiden Kantonen weiter auszubauen und neue Austauschprogramme zu entwickeln. Es sollen sich möglichst viele Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte sprachlich und kulturell mit dem anderen Landesteil auseinandersetzen. Mit diesem Bekenntnis zur Förderung von Austausch und Mobilität soll auch ein Signal ausgesendet werden, das über die Kantongrenzen hinaus Wirkung entfaltet. Zurzeit laufen auf allen Schulstufen unterschiedliche Projekte zur Förderung von Austausch und Mobilität. Für das Schuljahr 2022/2023 sollen auch internationale Projekte für alle Schulstufen stattfinden. Mit der Schaffung der Fachstelle Mobilität ist ein Grundstein gelegt für eine weit über die Schul- und Berufsausbildung hinausreichende Austausch- und Mobilitätskultur. Zürich als bevölkerungsreichster Kanton mit seinen internationalen Beziehungen soll dergestalt langfristig als Referenzkanton für Austausch und Mobilität innerhalb der Schweizer Bildungslandschaft positioniert werden.

Kanton Bern: Weiterentwicklung der Untersuchungshaft

Die Kantone Zürich und Bern führen gemeinsam einen Modellversuch zur ressourcenorientierten Weiterentwicklung der Untersuchungshaft durch. Im Zentrum des wissenschaftlich begleiteten und vom Bundesamt für Justiz mitfinanzierten Modellversuchs steht die Verminderung von Haftschäden, eine frühzeitige Verzahnung mit dem Sozialdienst und den Nachfolgeinstitutionen sowie ein Wandel der Betreuung von der statischen zur dynamischen Sicherheit. Der Modellversuch dauert von 2022 bis 2026.

Kanton Schwyz: Aufsicht im Zivilstandswesen

Auf Initiative des Kantons Schwyz hin übernimmt das Gemeindegemeindeamt des Kantons Zürich seit dem 1. Januar 2020 die Aufsicht im Zivilstandswesen auch für den Kanton Schwyz. Die beiden Kantone schlossen dazu eine Verwaltungsvereinbarung ab.

Kanton Aargau: kantonsübergreifendes Strassenbahnprojekt

Mit dem Kanton Aargau hat der Kanton Zürich mit der Limmatalbahn ein kantonsübergreifendes Strassenbahnprojekt realisiert. Die 13,4 km lange Neubaustrecke liegt zu 75% im Kanton Zürich und zu 25% im Kanton Aargau. Zur Umsetzung des Projekts gründeten die beiden Kantone im Mai 2010 die Limmatalbahn AG, die mit dem Bau und Betrieb der neuen Eisenbahninfrastruktur betraut wurde. Der Bau der Infrastruktur ist inzwischen abgeschlossen und die Bahn nahm Ende 2022 den vollständigen Betrieb auf. Der Bund leistet eine Mitfinanzierung von rund einem Drittel des Vorhabens im Rahmen seiner Agglomerationspolitik (Unterstützung der Agglomerationsprojekte der 3. und 4. Generation).

Beziehungen zum Bund

Interessenvertretung beim Bund

Gesetze und Beschlüsse des Bundes haben oft direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Kantone. So erfolgt die Umsetzung von Bundesrecht zu einem grossen Teil durch die Kantone. Sie können deshalb auch die Umsetzbarkeit einer Gesetzesvorlage gut beurteilen, während die Bundesbehörden von der Vollzugspraxis in den Kantonen mitunter weit entfernt sind. Eine wirksame Bundesgesetzgebung erfordert somit auch die Bereitschaft des Bundes, sich mit den Anliegen und Lösungsvorschlägen der Kantone auseinanderzusetzen. Der Kanton Zürich hat als bevölkerungsstarker Wirtschaftskanton ein grosses Interesse an einer vollzugstauglichen Bundesgesetzgebung und bringt sich deshalb bereits in der Phase der Rechtsetzung mit seinen Erfahrungen und Expertisen ein. Er vertritt seine Interessen darüber hinaus insbesondere auch, wenn eine Bundesvorlage kantonale Standortfragen betrifft, Finanzierungsfragen zwischen Bund und Kantonen regelt oder in kantonale Kompetenzbereiche eingreift.



Kontakte zur Bundesverwaltung und zum Bundesrat

Der Kanton Zürich kann seine Haltung gegenüber dem Bund nicht nur mit Stellungnahmen und Vernehmlassungsantworten des Regierungsrates zu verschiedenen Bundesthemen einbringen, sondern oft auch mit gemeinsamen Positionsbezügen von interkantonalen Konferenzen an die Bundesbehörden. Durch seine gute Vertretung in den Präsidien und Vorständen der interkantonalen Konferenzen – der Kanton Zürich stellt derzeit das Präsidium der EDK und FDK – verfügt der Kanton auch mittels dieser Kanäle über gute Wirkungsmöglichkeiten. Zürcher Regierungsmitglieder waren in ihrer Funktion als Vertretungen der Kantone beispielsweise Ansprechpartner des Bundesrates und der Bundesverwaltung zu verschiedenen Aspekten der Coronapandemie, zu Kriegsvertriebenen aus der Ukraine oder der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung. Auch nehmen Zürcher Regierungsmitglieder häufig als kantonale Vertretung in gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitsgruppen oder ständigen Plattformen mit dem Bundesrat Einsitz. Beispiele für ständige Gremien von Bund und Kantonen sind die Digitale Verwaltung Schweiz, die politische Plattform des Sicherheitsverbundes Schweiz, die Tripartite Konferenz, der nationale Kulturdialog oder der sogenannte Europadialog. Mit Ausnahme des Europadialogs sind in diesen Gremien auch die Gemeinden und Städte vertreten.

Gleichzeitig unterhalten die Direktionen und Ämter des Kantons auf Fachebene direkte Kontakte zu den entsprechenden Stellen in der Bundesverwaltung, nicht zuletzt, weil der Bund auf kantonales Fachwissen angewiesen ist. Ausserdem sind in vielen Bereichen aufgrund der verschiedenen involvierten Behörden auf unterschiedlichen Ebenen eine gegenseitige Information und Koordination erforderlich. Diese fachtechnische Verwaltungszusammenarbeit spielt eine bedeutende Rolle. Der Kanton Zürich kann sich aufgrund seiner Grösse und spezialisierten Verwaltung in der Bundesverwaltung oft Gehör verschaffen, er stellt aber auch beachtliche Mittel zugunsten von gesamtschweizerischen Aufgaben zur Verfügung.

Kontakte zu Zürcher Mitgliedern des Bundesparlaments

Um die Interessen des Kantons bei wichtigen Bundesvorlagen auch während der parlamentarischen Phase einzubringen, pflegt der Regierungsrat Kontakte zu den Zürcher Mitgliedern der eidgenössischen Räte. Im Vorfeld der Sessionen versendet der Regierungsrat ein «Sessionsbulletin» mit Beiträgen zu ausgewählten Geschäften. Da eine Einflussnahme in der Regel erfolgreicher ist, wenn sich ein Geschäft in der Vorberatung in den Kommissionen befindet, werden die Zürcher Parlamentarierinnen und Parlamentarier auch im Hinblick auf ihre Kommissionssitzungen über die Haltung des Regierungsrates zu einzelnen Geschäften informiert. Schliesslich findet jährlich ein Treffen des Regierungsrates mit den beiden Ständeratsmitgliedern sowie jeweils während der Frühjahrsession ein Treffen mit der gesamten Zürcher Deputation in Bern statt (Letzteres zusammen mit den Stadträten von Zürich und Winterthur). Neben diesen institutionalisierten Treffen des Regierungsrates finden auch immer wieder themenspezifische Tref-

fen und Kontakte der Zürcher Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher mit Zürcher Mitgliedern der eidgenössischen Räte statt. Ausserdem werden die interkantonalen Konferenzen regelmässig zu Anhörungen zu verschiedenen Geschäften in den Kommissionen der eidgenössischen Räte eingeladen. Durch seine gute Vertretung in den Präsidien und Vorständen dieser Konferenzen kann der Kanton Zürich seine Interessen auch auf diesem Weg einbringen.

Krisenbewältigung und Zusammenarbeit mit dem Bund während der ausserordentlichen und besonderen Lage

Die Bewältigung der Coronapandemie war für Bund und Kantone eine grosse Herausforderung. Analysen zeigen, dass Bund und Kantone die Pandemie zwar grundsätzlich gut bewältigt haben, jedoch die Krisenvorbereitung teilweise nicht genügte und das Krisenmanagement zu Beginn in einzelnen Bereichen nicht optimal funktionierte. Zudem waren die zahlreichen, äusserst kurzfristigen Konsultationen der Kantone im Krisenmodus eine Herausforderung. Oft fehlten konkrete Ansprechpersonen auf Bundesebene. Zudem sind die Prozesse oft sehr langsam (das zeigte sich beispielsweise 2022 beim lange fehlenden Impfstoff gegen die Affenpocken). Durch die wegfallenden ordentlichen Vernehmlassungen fehlte dem Bund eine wichtige Wissensquelle zu Fragen zur konkreten Umsetzung, zum Vollzug, aber auch zur Betriebsführung (z. B. Gefängnisse, Spitäler, Schulen, Strafverfolgung). Gerade als grosser Kanton stand Zürich beim Vollzug vor besonderen Herausforderungen, so etwa bei den Kurzarbeitsentschädigungen. Dennoch oder gerade deshalb fanden während der ausserordentlichen Lage zahlreiche Kontakte sowohl auf höchster politischer als auch auf Verwaltungsebene zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund statt. Der Kanton Zürich entwickelte ausserdem eigene Lösungen und Dienste, zum Beispiel im Bereich Datenverfügbarkeit (Statistisches Amt) sowie ein elektronisches Formular für die Entschädigung der Kurzarbeit (Arbeitslosenkasse des Kantons Zürich), die über die Kantonsgrenze hinaus Bedeutung erlangten.

Bundesgeschäfte und Projekte mit Auswirkungen auf den Kanton Zürich

Folgende nicht abschliessende Auswahl von Geschäften und Massnahmen des Bundes mit grösseren und kleineren Auswirkungen auf den Kanton Zürich wurden in den letzten vier Jahren lanciert, beraten oder abgeschlossen:

Bundesgesetz über die multimodalen Mobilitätsdienstleistungen

Mit dieser Vorlage, die im Dezember 2018 in die Vernehmlassung geschickt wurde, wollte der Bundesrat die Hemmnisse bei der Zugänglichkeit zu Daten und Vertriebssystemen abbauen, um die Weiterentwicklung von multimodalen Mobilitätsdienstleistungen mit dem öffentlichen Verkehr (öV) als Rückgrat zu unterstützen. Als Hauptmassnahme enthielt die Vorlage die einseitige Öffnung des Vertriebs des öV für Dritte. Diese einseitige Öffnung hätte es privaten, gewinnorientierten Akteuren ermöglicht, als Mobilitätsvermittler tätig zu werden, während die Marktposition der öV-Unternehmen als Vermittler von Mobilitätsdienstleistungen mangels Zugangs zu den Daten anderer Mobilitätsanbieter geschwächt worden wäre. Dieser Wettbewerbsnachteil hätte auch finanzielle Nachteile für die Besteller sowie Fehlanreize bei der Mobilitätsnutzung bewirken können. Aus diesen Gründen hat der Kanton Zürich diese Aspekte der Vorlage zusammen mit anderen Kantonen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens erfolgreich bekämpft. Die Vorlage wurde vom Bundesrat nach der Vernehmlassung zurückgezogen und nicht ins Parlament gebracht.

Ausserordentliche finanzielle Unterstützung des öffentlichen Verkehrs aufgrund der Coronapandemie

Die Coronapandemie hatte schwerwiegende Auswirkungen auf den öV. Aufgrund der vom Bundesrat verordneten Massnahmen brachen die Fahrgastzahlen und damit auch die Einnahmen im Frühling 2020 massiv ein. Danach blieben die Einnahmen angesichts der epidemiologischen Lage über das ganze Jahr 2020 hinweg instabil und insgesamt auf wesentlich tieferem Niveau als vor der Pandemie. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bundesrat im Sommer 2020 zuhänden der eidgenössischen Räte eine Gesetzesvorlage für die ausserordentliche finanzielle Unterstützung des öV im Jahr 2020. Der Kanton Zürich setzte sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wie auch im anschliessenden parlamentarischen Prozess zusammen mit den anderen Kantonen erfolgreich dafür ein, dass auch der Ortsverkehr eine finanzielle Unterstützung des Bundes erhielt.

Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr

Am 10. Juni 2022 eröffnete der Bund die Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesbeschlusses über die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr. Für den Kanton Zürich ist die grösstenteils positive Beurteilung der eingereichten Projekte eine erfreuliche Nachricht. Der Bund sieht eine Unterstützung von fast 300 Mio. Franken vor. Zu den positiv bewerteten Massnahmen, die bis 2028 umgesetzt werden sollen (A-Massnahmen), zählen unter anderem das Tram Affoltern, eine Veloschnellroute und mehrere Velohaupttrouten-Abschnitte im Glattal, ein grosser Teil der Veloschnellroute im Limmattal, verschiedene Verkehrsmassnahmen im Zusammenhang mit der Gebietsentwicklung Regensdorf-Nord sowie der Ausbau des Bushofs Pfäffikon. Im erläuternden Bericht zum Beschluss



stuft der Bund die für den Kanton Zürich, die Stadt Kloten und die Flughafenregion allgemein sehr wichtige Verlängerung der Glattalbahn «Flughafen – Kloten Industrie» zusammen mit der im selben Perimeter geplanten Velohauptverbindung um eine Priorität zurück. Diese vom Bund geplante Rückstufung ist nicht nachvollziehbar. Aus diesem Grund hat sich der Kanton Zürich im Rahmen der Vernehmlassung und im direkten Austausch mit den zuständigen Bundesbehörden dafür eingesetzt, dass die Verlängerung der Glattalbahn und die damit verknüpfte Velohauptverbindung im Rahmen des Agglomerationsprogramms 4. Generation mitfinanziert werden (Ergebnis noch ausstehend).

Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur

Am 22. Juni 2022 hat der Bundesrat den Bericht zum Stand der Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur mit Änderungen an den Bundesbeschlüssen und zur Perspektive BAHN 2050 in die Vernehmlassung gegeben. Der Bericht zeigt den Stand der Grossprojekte sowie der beiden Ausbauschnitte 2025 und 2035 (STEP AS 2025 und AS 2035) auf und umfasst Änderungsanträge an den relevanten Bundesbeschlüssen und Verpflichtungskrediten. Für den Kanton Zürich ist insbesondere der STEP AS 2035 mit den Grossprojekten MehrSpur Zürich-Winterthur und Bahnhof Stadelhofen von grosser Bedeutung. Gemäss dem Bericht soll beim Zimmerberg-Basis-



tunnel II (ZBT II) auf die Vorinvestitionen in ein Anschlussbauwerk für eine spätere Realisierung des Meilibachtunnels verzichtet werden. Ein Verzicht wird bei einem künftigen Bau zu Mehrkosten und massgeblichen Betriebseinschränkungen im ZBT II führen. Der Kanton Zürich hat sich im Rahmen der Vernehmlassung dafür eingesetzt, dass das Anschlussbauwerk Meilibachtunnel gleichzeitig mit dem Bau des ZBT II realisiert und die Linienführung aus Sicht des Gesamtbauwerks optimiert wird (Ergebnis noch ausstehend).

Stärkung des Städtetourismus

Ein wichtiges Anliegen des Kantons Zürich, dass in der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren behandelt wurde, sind Tourismuszonen in urbanen Gebieten. So soll der Tourismus in Schweizer Städten nachhaltig gestärkt werden. Vor allem der Städtetourismus war von der Coronapandemie stark betroffen, da Geschäftsreisen stark abgenommen haben. Damit Städte touristisch attraktiv sind, braucht es belebte Zentren. Als eine Massnahme soll daher die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz mit einem Passus ergänzt werden, um auch in Städten und grossen Ortschaften Tourismuszonen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang fanden auch Gespräche mit dem Bundesrat sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) statt, sodann wurde auch über die Metropolitankonferenz auf das Anliegen aufmerksam gemacht.

Neustrukturierung Asylwesen

Die Neustrukturierung des Asylbereichs ist am 1. März 2019 in Kraft getreten. Damit werden die Asylverfahren beschleunigt und dennoch rechtsstaatlich korrekt durchgeführt. Über die KKJPD und die SODK konnte der Kanton Zürich seine Anliegen bei der Umsetzung dieser Revision des Asylgesetzes beim Bund einbringen. Die beschleunigten Verfahren wurden bereits seit 2014 im Testbetrieb in Zürich erfolgreich erprobt. Die Projektorganisation wurde im Sommer 2022 aufgelöst und in die ordentlichen Strukturen übergeführt.

Neues Finanzierungssystem Asyl

Im Rahmen der zweiten Phase der Integrationsagenda Schweiz haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, das Finanzierungssystem Asyl zu überprüfen und Fehlanreize im bisherigen Finanzierungssystem zu beseitigen. Die Neuregelung der Globalpauschale ist seit 1. Januar 2023 in Kraft. Der Kanton Zürich hat die Einführung eines anreizorientierten Finanzierungssystems für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, mit dem ihre Sozialhilfeabhängigkeit reduziert werden soll, im Grundsatz begrüsst. Da die Umsetzung kostenneutral erfolgen soll, aber künftig für mehr Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene eine Pauschale ausgerichtet wird, sinkt die Pauschale pro Kopf für diese Personengruppen. Das bedeutet, dass faktisch die Kantone und Gemeinden allein für die vorgenommene Korrektur der Fehlanreize aufkommen müssen. Der Kanton Zürich hatte sich deshalb dafür eingesetzt, die Höhe der Globalpauschale auf dem heutigen Stand zu belassen.

Status S für Schutzbedürftige aus der Ukraine

Der Bundesrat hat am 11. März 2022 den Status S für schutzsuchende Menschen aus der Ukraine aktiviert. Die Kantone sind insbesondere für die Unterbringung, Betreuung, finanzielle Unterstützung und medizinische Versorgung der Schutzbedürftigen sowie für die Ausstellung der Ausweise S zuständig. Bereits am 1. März 2022 hat der Kanton Zürich eine Anlaufstelle für Ukraine-Hilfe eingerichtet. Am 8. März 2022 wurde die kantonale Empfangsstelle für Schutzsuchende in der alten Militärkaserne in Betrieb genommen, die insbesondere für den Bund Vorregistrierungen vornahm und Unterkünfte vermittelte. Sowohl über die KdK als auch über die SODK und die KKJPD konnten wichtige Entscheide bezüglich Ausgestaltung des Status S erreicht werden. Der Kanton Zürich war von Beginn an Teil verschiedener Arbeitsgruppen, die im Zusammenhang mit dem Schutzstatus S gebildet wurden, und konnte seine Anliegen einbringen. Insbesondere bei der Finanzierung von Integrationsleistungen hat der Kanton Zürich eine Themenführerschaft übernommen. Der Kanton Zürich hatte sich zusammen mit der grossen Mehrheit der Kantone sowie den Fachdirektorenkonferenzen erfolgreich für die Integrationsförderung dieser Personengruppe eingesetzt. Der Bund entschied in der Folge, dass die Kantone im Rahmen des Bundesprogramms «Unterstützungsmassnahmen von Personen mit Schutzstatus S» (Programm S) eine Unterstützungspauschale von Fr. 3000 erhalten sollen.

Geologisches Tiefenlager für radioaktive Abfälle

Die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) hat angekündigt, dass sie das geplante geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle im Standortgebiet Nördlich Lägern (Kantone Aargau und Zürich) und die Brennelementverpackungsanlage am Standort des bestehenden

zentralen Zwischenlagers in Würenlingen (Kanton Aargau) erstellen will. Der Kanton Zürich wird den Prozess mit Unterstützung von Fachleuten weiter kritisch begleiten. Dabei geht es einerseits um die Beurteilung der sicherheitstechnischen Berichte der Nagra, andererseits um weitere Themen wie beispielsweise raumplanerische Fragestellungen und finanzielle Abgeltungen für die Gemeinden.

Kreislaufwirtschaft

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates reichte 2020 die parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» ein, die eine Teilrevision des Umweltschutzgesetzes zur Folge hat. Damit möchte die Kommission die Rahmenbedingungen und die Rechtsgrundlagen schaffen, um die Kreislaufwirtschaft in der Schweiz zu stärken, die Umweltbelastungen zu senken sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu verbessern. Ziel ist ein wirksames Paket zur vermehrten Ressourcenschonung. Die vorgeschlagenen Änderungen der Rechtsgrundlagen verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz und berücksichtigen dabei nicht nur die Abfallverwertung, sondern den gesamten Produktions- und Konsumzyklus. Die zur Vernehmlassung gestellte Teilrevision des Umweltschutzgesetzes schafft wichtige Grundlagen zur Umsetzung von Massnahmen für eine wirksame Ressourcenschonung. Eine moderne Kreislaufwirtschaft umfasst die Förderung von Recyclingprodukten, eine entsprechend angepasste Produktgestaltung, optimierte Produktionsprozesse, eine effiziente Ressourcennutzung und die Schaffung von innovationsfördernden Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Im Kanton Zürich wurde am 25. September 2022 der Gegenvorschlag des Regierungsrates zur kantonalen «Kreislauf-Initiative» mit knapp 90% Ja-Stimmen-Anteil angenommen. Der neue Artikel in der Kantonsverfassung zum schonenden Umgang mit Rohstoffen, Materialien und Gütern sowie der Schliessung von Stoffkreisläufen ist ein klarer Auftrag an den Regierungsrat, auch im Kanton Zürich diesbezüglich Rahmenbedingungen zu schaffen und gegebenenfalls Rechtsgrundlagen anzupassen. Erste Arbeiten dazu sind bereits im Gang und werden laufend mit den nationalen Entwicklungen abgestimmt.

Energieversorgungssicherheit

Aufgrund des Krieges in der Ukraine und dadurch reduzierter Gaslieferungen aus Russland ist die Versorgungssituation für den Winter 2022/2023 vor allem im Gas- und in der Folge auch im Strombereich in Europa kritisch. Die Europäische Union und die Schweiz bereiten sich deshalb auf eine mögliche Gas- und/oder Strommangellage vor. Für die Versorgung der Bevölkerung mit Energie ist die Wirtschaft zuständig. Stellt sich eine über längere Zeit andauernde Mangellage ein, die von der Wirtschaft nicht mehr selbst bewältigt werden kann, greift die wirtschaftliche Landesversorgung unter Führung des Bundes mit verschiedenen, meist vordefinierten Massnahmen ein. Der Kanton Zürich muss sich in verschiedener Hinsicht vorbereiten. Einerseits dürfte eine Energiemangellage im Bereich wirtschaftliche Landesversorgung und Bevölkerungsschutz Massnahmen erfordern, die der Kanton autonom oder auf Anordnung des Bundes umsetzen muss. Andererseits ist der Kanton innerbetrieblich gefordert. Er kann als Strom- und Gasverbraucher direkt von Massnahmen des Bundes betroffen sein, beispielsweise durch Verpflichtungen im Rahmen von Strom und Gaskontingentierungen oder Netzabschaltungen. Zudem muss er die Handlungsfähigkeit der Regierung und des Parla-

ments und den notwendigen Betrieb der Verwaltung sicherstellen. Organisatorisch hat sich der Kanton dafür so aufgestellt, dass alle beteiligten Amtsstellen und Partnerorganisationen vernetzt werden und im regelmässigen, der Situation angepassten Austausch stehen. Dafür wurde der Führungsausschuss Energiemangellage unter der Leitung der Baudirektion (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) gebildet, dem neben den relevanten kantonalen Stellen auch die Gemeinden und die Energieversorger angehören. Der Regierungsrat nimmt Stellung im Rahmen von Vernehmlassungen des Bundes zu Erlassen in Bezug auf die Energieversorgungssicherheit. Weiter ist er, insbesondere über den regelmässigen Austausch in den kantonalen Fachkonferenzen (Energiedirektorenkonferenz usw.), im Kontakt mit den anderen Kantonen und dem Bund. Auf kantonaler Ebene werden die Vorbereitungsarbeiten auf eine Energiemangellage über den Führungsausschuss Energiemangellage koordiniert.

Mehrsprachigkeit – Förderung von Austausch und Mobilität

Gemäss dem nationalen Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 sind Bund und Kantone beauftragt, den Austausch von Schülerinnen und Schülern sowie von Lehrpersonen aller Schulstufen zu intensivieren, um die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sowie die individuelle und institutionelle Mehrsprachigkeit zu fördern und zu stärken. Die EDK hat im März 2019 Ausführungsempfehlungen für die Koordination von Austausch und Mobilität verabschiedet. Die Kantone erhalten damit einen (unverbindlichen) Rahmen für die Umsetzung der «Schweizerischen Strategie Austausch und Mobilität», welche die EDK 2017 gemeinsam mit dem WBF und dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) formuliert hat. Im Rahmen der genannten Strategie schuf der Kanton Zürich im August 2020 eine ämterübergreifende Fachstelle für Austausch und Mobilität von der Primar- bis zur Sekundarstufe II. Im September 2021 verabschiedeten die Bildungsdirektionen der Kantone Waadt und Zürich überdies eine gemeinsame Absichtserklärung zur Förderung von Austausch und Mobilität (siehe Kapitel «Bilaterale Beziehungen und Zusammenarbeitsprojekte», Seite 17).

OECD-Mindeststeuer für multinationale Unternehmen

Gemäss dem OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft soll eine Mindeststeuer von 15% für international tätige Konzerne mit einem Mindestumsatz von 750 Mio. Euro eingeführt werden. Sofern in einem Staat diese minimale Steuerbelastung unterschritten wird, können andere Staaten die Differenz zwischen dieser Mindeststeuerbelastung und der tieferen effektiven Steuerbelastung als Zusatzsteuer erheben. Für die Erhebung der Mindeststeuer wird der steuerbare Gewinn anders berechnet als bei der ordentlichen Gewinnsteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden. Zur Umsetzung dieser Mindestbesteuerung im schweizerischen Recht ist eine Verfassungsänderung erforderlich. Dazu hat das Eidgenössische Finanzdepartement am 11. März 2022 ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet, und am 23. Juni 2022 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen unterbreitet. Die Volksabstimmung soll 2023 stattfinden und die Mindeststeuer ab 2024 erhoben werden. Da die Gewinnsteuerbelastung im Kanton Zürich über 15% liegt, sind im Kanton Zürich nur Einnahmen aus der Ergänzungssteuer zu erwarten, wenn der für die Mindeststeuer massgebende Gewinn deut-

lich höher ist als der für die ordentliche Gewinnsteuer steuerbare Gewinn. Die sich so für den Kanton allenfalls ergebenden Mehreinnahmen lassen sich aber nicht zuverlässig schätzen. Die Veranlagung der Gewinnsteuer soll jeweils durch einen Kanton für alle in der Schweiz betroffenen Gesellschaften erfolgen (Prinzip des Lead-Kantons). Der Kanton Zürich wird in vielen Fällen Lead-Kanton sein und wird deshalb die entsprechenden personellen Mittel bereitstellen müssen. Der Kanton Zürich hat bereits bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage, im Vernehmlassungsverfahren im Rahmen der FDK und auf Ebene von Expertengruppen an diesem Vorhaben mitgewirkt. Auch hat der Regierungsrat zur Vernehmlassungsvorlage Stellung genommen. Der Kanton Zürich wird die Vorlage auch im parlamentarischen Prozess begleiten.

Digitalisierung von Einbürgerungsprozessen

Die Digitalisierung der Einbürgerungsprozesse ist im Kanton Zürich mit der Einführung der Plattform «eEinbürgerungZH» weit fortgeschritten. Auch der Bund wird seine Einbürgerungsprozesse künftig digitalisieren, womit Schnittstellen zum System des Kantons Zürich geschaffen werden sollen. Der Bund und der Kanton Zürich stehen in engem Austausch, um das Einbürgerungsverfahren über alle Staatsebenen digital und medienbruchfrei abwickeln zu können.

Finanzierung der Gesundheitsleistungen aus einer Hand

Auf Antrag der Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vertiefte das EDI mit Bericht vom 30. November 2020 und mit Ergänzungsbericht vom 29. Oktober 2021 offene Fragen rund um die genaue Ausgestaltung der Vorlage zur Finanzierung der Gesundheitsleistungen aus einer Hand, Einführung des Monismus (EFAS), wie unter anderem den Einbezug der Langzeitpflege. Sowohl der EDI-Bericht als auch der Ständerat befürworten das Anliegen der GDK und des Kantons Zürich, die Langzeitpflege in EFAS zu integrieren. In der Beratung zur EFAS-Vorlage weicht der Ständerat in einigen wesentlichen Punkten vom Beschluss des Nationalrates ab und nimmt damit wichtige Forderungen der Kantone auf. Diese umfassen zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten für die Kantone, verbesserte Datentransparenz, Wohnsitzkontrolle, Zugang zu (stationären) Originalrechnungen und einen stärkeren Einbezug der Kantone durch Aufnahme in die Tariforganisation für ambulante Behandlungen. Das Geschäft befindet sich in der Differenzbereinigung (Stand Dezember 2022).

Pflegeinitiative

Die sogenannte Pflegeinitiative wurde im November 2021 von den Stimmberechtigten und dem Ständerat angenommen. Der Bundesrat hat entschieden, die Initiative in zwei Etappen umzusetzen. Die Vorschläge für eine Ausbildungsoffensive und die direkte Abrechnung waren Teil des indirekten Gegenvorschlags und sollen in einer ersten Etappe möglichst rasch umgesetzt werden. Das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege wurde am 16. Dezember 2022 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Basierend darauf wird das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine Vollzugsverordnung erlassen. Bereits aus dem Entwurf des Bundesgesetzes geht hervor, dass zur Umsetzung der Ausbildungsoffensive auf kantonaler Ebene Gesetzesanpassungen notwendig sind, die im Sommer 2024 in Kraft treten sollen. Es sind seitens des Kantons Zürich Massnahmen zur Förderung der praktischen Ausbildung und zur Erhöhung der Ausbildungsab-

schlüsse HF/FH sowie die Gewährung von Förderbeiträgen an Auszubildende umzusetzen.

Kostendämpfung im Gesundheitswesen

Die Kostendämpfungsvorlage wurde von den eidgenössischen Räten in ein Massnahmenpaket 1a und ein Massnahmenpaket 1b aufgeteilt. Ein Teil der Massnahmen aus dem Paket 1a sind seit dem 1. Januar 2022 in Kraft, während der andere Teil am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Im Rahmen des Pakets 1b haben die eidgenössischen Räte in der Herbstsession 2022 unter anderem die Einführung eines Kostenmonitorings mit Korrekturmassnahmen beschlossen. In Bezug auf das Massnahmenpaket 2 hat der Bundesrat nach der Vernehmlassung entschieden, die Zielvorgabe des Massnahmenpakets 2 aus dem Paket herauszulösen. Die Einführung einer Zielvorgabe stellt neu alleine den indirekten Gegenvorschlag zur Kostenbremseinitiative dar. Ebenfalls hat der Bundesrat in der Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage einzelne Massnahmen, die von den Kantonen kritisch beurteilt wurden, aufgegeben. Dies betrifft die Erstberatungsstelle und die Programme der Patientenversorgung. Die verbleibenden Massnahmen im Kostendämpfungspaket 2 wurden vom Regierungsrat grundsätzlich begrüsst. Detaillierte Hinweise des Kantons konnten in die Stellungnahme der GDK einfließen.

Elektronischer Identitätsnachweis (E-ID)

Am 7. März 2021 wurde die Gesetzesvorlage für eine staatlich regulierte, jedoch von Privaten entwickelte, elektronische Identifizierungsmöglichkeit (E-ID) in einer Referendumsabstimmung abgelehnt. Kritisiert wurde die Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten. Von der Ablehnung der E-ID-Vorlage an der Urne sind auch die Kantone betroffen. Für Fortschritte im E-Government ist eine rasche Einführung einer E-ID mit entsprechenden Ausführungsbestimmungen und damit Regelungssicherheit auch für das kantonale Recht wichtig. Mehrere Kantone arbeiten bereits intensiv an eigenen, kantonalen E-ID-Lösungen. Die Anschlussfähigkeit bzw. Interoperabilität mit kantonalen E-ID muss allerdings gewährleistet sein. Dies gilt auch in Bezug auf eine künftige E-ID der EU. Im Juni 2022 hat der Bundesrat eine neue Vorlage für eine staatliche E-ID in die Vernehmlassung gegeben. Der Kanton Zürich begrüsst den Vorschlag und erachtet eine möglichst schnelle Umsetzung und Einführung der neuen Lösung als zentral.

Umsetzung von Bundesrecht

Die Umsetzung von Bundesrecht umfasst alle zur Verwirklichung eines Bundeserlasses erforderlichen Vorkehrungen: Den Erlass von Ausführungsrecht, den administrativen Vollzug, die Schaffung und Bestellung von Behörden sowie die Bereitstellung der nötigen Sach- und Finanzmittel. Die Umsetzung von Bundesrecht geschieht zu einem grossen Teil durch die Kantone, die gemäss Bundesverfassung zur Umsetzung des Bundesrechts verpflichtet sind.

Umsetzungsprojekte und Vollzungsaufgaben

Die folgenden Beispiele zeigen unter anderem den beträchtlichen Aufwand auf, den die Umsetzung von Bundesvorlagen teilweise erfordert:

Vollzug des Covid-19-Härtefallprogramms

Im Berichtszeitraum waren die Kantone zuständig für die Umsetzung des Covid-19-Härtefallprogramms, mit dem Unternehmen unterstützt wurden, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie besonders betroffen waren. Im Kanton Zürich war die Finanzdirektion mit dem Vollzug beauftragt. Bis Dezember 2022 wurden mehr als 10 000 Gesuche bearbeitet und davon gut 7 700 bewilligt. Die zugesprochenen Beiträge belaufen sich auf über 1,5 Mrd. Franken (Bundes- und Kantonsanteil), wovon gut 1,3 Mrd. Franken nicht rückzahlbare Beiträge und rund 166 Mio. Franken Darlehen sind.

Umsetzung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung

Im Zusammenhang mit der Coronapandemie mussten die Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung sowie verschiedene Ausnahmeregelungen im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) umgesetzt werden. Die Herausforderung bestand unter anderem darin, die Informationen zur KAE auf verschiedenen Plattformen nachvollziehbar darzustellen, aktuell zu halten und elektronische Formulare für die Abwicklung der Ansprüche auf KAE zu entwickeln und einzuführen.

Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Die eidgenössischen Räte haben 2016 beschlossen, die sogenannte Masseneinwanderungsinitiative mittels einer Meldepflicht von offenen Stellen an die Arbeitslosenämter umzusetzen. Die Stellenmeldepflicht ist im Juli 2018 in Kraft getreten. In Berufsgruppen, Tätigkeitsbereichen und Wirtschaftsregionen, in der die Arbeitslosigkeit über dem Durchschnitt liegt, müssen Arbeitgebende seither offene Stellen den Arbeitsämtern melden, damit das Potenzial der inländischen Arbeitskräfte besser genutzt werden kann. In den Jahren 2019–2022 wurden dem Amt für Wirtschaft und Arbeit rund 21 000 bis 48 000 meldepflichtige Stellen pro Jahr gemeldet. Die Kosten für das dafür eingerichtete Stellenmeldezentrum betragen rund 2,8 Mio. bis 3,2 Mio. Franken pro Jahr. Nicht berücksichtigt sind dabei die Zahlen für das Jahr 2020, weil die Meldepflicht aufgrund der Coronapandemie temporär ausgesetzt

wurde. Die meldepflichtigen Berufsarten für das laufende Jahr werden auf der Grundlage der Arbeitslosigkeit von Oktober des vorletzten Jahres bis September des letzten Jahres festgelegt. Diese ausschliesslich vergangenheitsorientierte Betrachtungsweise führt dazu, dass der Umfang der Stellenmeldepflicht teilweise nicht mit der aktuellen konjunkturellen Lage übereinstimmt. Es werden auch Berufsarten meldepflichtig, bei denen die Arbeitslosigkeit im laufenden Jahr tief ist und entsprechend wenig Stellensuchende als Kandidatinnen oder Kandidaten den Arbeitgebenden vorgeschlagen werden können. Die Arbeitgebenden erwarten zudem, dass die Sperrfrist für die Publikation meldepflichtiger Stellen verkürzt wird, wenn die öffentliche Arbeitsvermittlung informiert, dass sie keine passenden Kandidatinnen oder Kandidaten findet. Bei den Vor-Ort-Kontrollen zeigt die Erfahrung, dass der administrative Aufwand aufgrund der teilweise mangelhaften Mitwirkung der Betriebe eine Herausforderung darstellt. Eine beträchtliche Zahl von Betrieben kennt die Stellenmeldepflicht nach wie vor nicht, weshalb ein grosser Bedarf an Beratung besteht.

Umsetzung des neuen Zulassungsrechts für Ärztinnen und Ärzte

Mit Beschluss vom 19. Juni 2020 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Krankenversicherung im Bereich der Zulassung von Leistungserbringern revidiert. Die Änderungen umfassen neue Qualitätsanforderungen und eine neue unbefristete Lösung bei der Zulassungsbeschränkung von Ärztinnen und Ärzten. Zudem obliegt die formelle Zulassung sämtlicher ambulanten Leistungserbringer neu den Kantonen. Es muss ein neues formelles Zulassungsverfahren etabliert werden. Zudem müssen Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich festgelegt werden. Diese Arbeiten wurden im Kanton Zürich gestartet, sind im Berichtszeitraum aber noch nicht abgeschlossen. In einem ersten Schritt wird die Übergangsbestimmung angewendet; hierfür müssen verschiedene Analysen zur aktuellen Versorgung, Gespräche mit relevanten Interessenverbänden und Berufsgruppen sowie umfangreiche interne Arbeiten zur Erarbeitung der Vollzugsverordnung einschliesslich Vernehmlassung durchgeführt werden. Der Zeitraum der Übergangsbestimmung bis Mitte 2025 wird dazu genutzt, die bundesgesetzlichen Bestimmungen zur Berechnung der Höchstzahlen zu präzisieren, damit diese anschliessend festgesetzt werden können. Bei der Umsetzung und Koordination der nationalen Vorgaben wirken Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Zürich zudem in mehreren Arbeitsgruppen des BAG, der GDK bzw. GDK-Ost mit.

Föderalismus auf dem Prüfstand

Verschiedene Entwicklungen, namentlich die zunehmende internationale Verflechtung, die Coronapandemie und zuletzt die Energiekrise stellen das föderale System der Schweiz vor neue Herausforderungen. Der Ruf des Föderalismus hat in der Öffentlichkeit insbesondere in Zusammenhang mit der Bewältigung der Coronapandemie Schaden genommen. Diskussionen um Regelungszuständigkeiten auf Ebene Bund oder Kantone, regional unterschiedliche Regelungen und eine mitunter uneinheitliche Kommunikation führten zu Verunsicherung in der Bevölkerung und der Wirtschaft. Der Föderalismus steht vermehrt auf dem Prüfstand.

Die Schweiz zeichnet sich durch ihre dezentralen Entscheidungsstrukturen und deren Nähe zu den tatsächlichen Bedürfnissen und Problemen der Bevölkerung und der Wirtschaft aus. Gerade diese Eigenschaften machen die Schweiz mitunter agil, innovativ und damit erfolgreich. Viele Errungenschaften der jüngeren Geschichte haben in den Kantonen, Städten oder Gemeinden ihren Ursprung: von den Sozialversicherungen über die politische Partizipation bis hin zu den jüngsten Bewältigungsstrategien in der Coronapandemie (Stichworte: Teststrategie im Kanton Graubünden oder Kulturfinanzierung im Kanton Zürich). Zudem erlaubt der dezentrale Vollzug – wie beispielsweise die Umsetzung des Härtefallprogramms – auch während der Krise massgeschneiderte regionale Lösungen. Die Kantone mit ihren Städten und Gemeinden haben die notwendige praktische Erfahrung in der Umsetzung von Massnahmen und sind näher an der Bevölkerung und der Wirtschaft als der Bund, was die Akzeptanz der Massnahmen stärkt. Die Schweiz hat die Coronapandemie im internationalen Vergleich nicht trotz, sondern gerade dank dem Föderalismus bisher gut bewältigt.

Dennoch muss sich das föderale System angesichts der gegenwärtigen und kommenden Herausforderungen weiterentwickeln. Die Kantone sind gefordert, schnell auf Krisen wie die Coronapandemie zu reagieren und ihre Interessen in einer vernetzten Welt wirksam zu vertreten. Dazu gehört eine klare Regelung der Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip. Ausserdem braucht es effiziente Konsultations-, Entscheidungs- und Koordinationsprozesse. So haben sich in normalen Zeiten bewährte Verfahren in der Pandemie teilweise als zu kompliziert und zu langsam erwiesen.

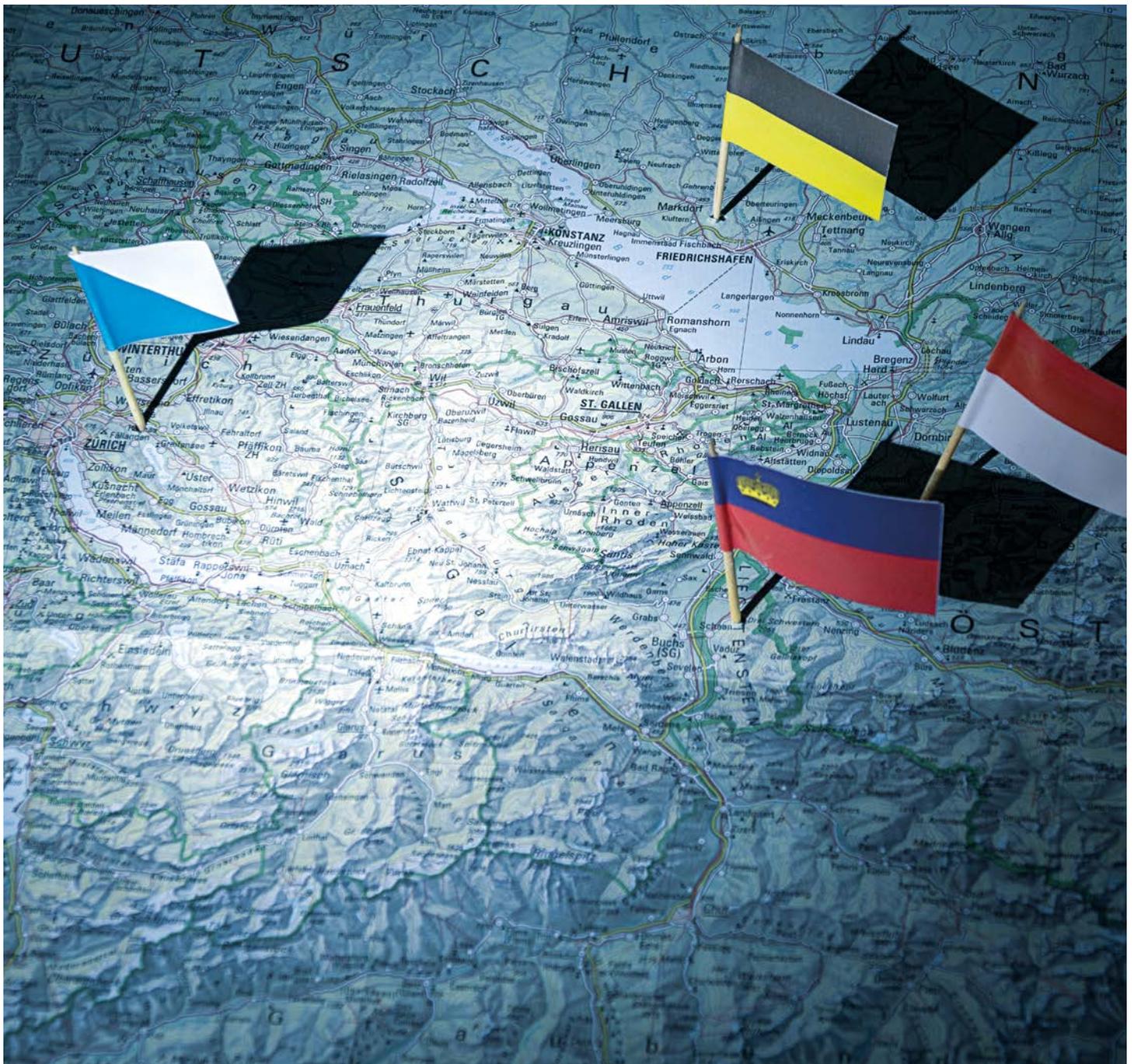
Wenn es um die Frage der Repräsentation bzw. Vertretung der Kantone in effizienteren Prozessen und Strukturen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geht, darf die Zusammensetzung bzw. Auswahl der Kantone nicht nach rein geografischen Kriterien erfolgen. Eine Repräsentation und Konsultation durch die regionalen Regierungskonferenzen, wie sie teilweise in der politischen und akademischen Diskussion vorgeschlagen wird, kommt daher aus Sicht des Kantons Zürich nicht infrage. Vielmehr sollten sachlich massgebende Kriterien wie die Betroffenheit oder die Möglichkeiten der Kantone zur Leistung eines wertvollen Beitrags in der Lösungsfindung im Zentrum stehen. Diese Kriterien können je nach Sachbereich zu unterschiedlichen Zusammensetzungen der Vertretung der Kantone führen.

Grosse Kantone wie Zürich sind vielfach besonders betroffen und verfügen über viel Praxiserfahrung und Knowhow, die sie einbringen können. So stand zum Beispiel beim Vollzug der Kurzarbeitsentschädigung der Kanton Zürich mit Tausenden von Fällen vor grösseren Herausforderungen als ein kleiner Kanton. Zudem ist sicherzustellen, dass bei politisch heiklen Fragen oder bei Fragen übergeordneter Natur die Haltung der konsultierten Gremien (z. B. Direktorenkonferenzen) auch der Haltung der demokratisch legitimierten Gesamtregierungen entspricht.

Die Pandemie hat auch gezeigt, wie wichtig verlässliche und vergleichbare Daten für eine informierte Entscheidungsfindung, ein koordiniertes Vorgehen und die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit sind. Eine transparente und verständliche Datenlage trägt auch zu mehr Akzeptanz für die getroffenen Massnahmen bei. Das Statistische Amt nahm namentlich während der Pandemie eine Vorreiterrolle ein, füllte bestehende Lücken in der Datenlage rasch und gewährleistete damit die notwendige Zusammenarbeit über alle Staatsebenen hinweg. Diese Bestrebungen sind weiterzuführen und voranzutreiben. Denn der Föderalismus stellt auch hier eine Chance dar: Insbesondere in Krisen kann eine zentrale Stelle den grossen Bedarf an Informationen nicht innert nützlicher Frist alleine decken. Um das Potenzial nutzen zu können, müssen die Daten aller Stellen aber in der gleichen Art und Weise beschrieben und so publiziert werden, dass sie verknüpft und gemeinsam genutzt werden können.

Grenz- überschreitende Beziehungen

Die Zusammenarbeit und der Austausch mit deutschen und österreichischen Bundesländern in der Nachbarschaft des Kantons Zürich sowie mit dem Fürstentum Liechtenstein finden in unterschiedlichen institutionellen Formaten sowie in informellem Rahmen statt und betreffen verschiedene Politikbereiche. Die Gefässe unterscheiden sich in Bezug auf Tätigkeitsgebiete, einbezogene Ebenen (Regierung, Verwaltung) sowie Abläufe, Spielregeln und damit Einflussmöglichkeiten für den Kanton Zürich.



Multilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Internationale Bodensee-Konferenz

Die Internationale Bodensee-Konferenz (IBK) will die Zusammenarbeit im Bodenseeraum durch grenzübergreifende gemeinsame Politiken fördern und damit die regionale Zusammengehörigkeit stärken. Ihr gehören die Kantone Zürich, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhodon, Appenzell Innerrhodon, St. Gallen und Thurgau, das Fürstentum Liechtenstein sowie die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Vorarlberg an. Die IBK sieht sich als politisches Dach der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regierungen der Länder und Kantone in der Bodenseeregion.³⁵ Die Regierungschefs bzw. Regierungsvertreterinnen und -vertreter treffen sich zweimal im Jahr zu Diskussion, Beschlussfassung und Verabschiedung von Empfehlungen. Der Ständige Ausschuss, in dem die Kantone von den Staatsschreiberinnen und Staatsschreibern vertreten werden, besorgt die laufenden Geschäfte und begleitet die Arbeit der sieben Fachkommissionen (Bildung, Wissenschaft und Forschung; Kultur; Wirtschaft; Verkehr; Umwelt; Gesundheit und Soziales sowie Öffentlichkeitsarbeit). Der Kanton Zürich hat in den Kommissionen je eine Vertretung der betroffenen Direktionen und stellte in den Berichtsjahren das Präsidium der Kommission Umwelt.

Die IBK führte in der Berichtsperiode die Konkretisierung des Leitbildes von 2017 und die Umsetzung der strategischen Schwerpunkte 2018–2022 mit strategischen Projekten weiter – immer mit dem Ziel, die Bodenseeregion als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern sowie die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken. Die Strategie für 2024–2027 wurde an der Regierungschefkonferenz vom 9. Dezember 2022 in Herisau verabschiedet. Sie setzt auf das Fokusthema «nachhaltige Mobilität über Grenzen» mit Blick auf die grenzüberschreitende Mobilität und den öffentlichen Verkehr. Zudem soll mit dem neuen Querschnittsthema «Jugend und Zukunft» der Einbezug von jungen Menschen und ihrer Sichtweisen auf allen Ebenen der IBK verbessert werden.

Das Jahr 2022 stand für die IBK im Zeichen ihres 50-Jahr-Jubiläums. Zum Auftakt lud der IBK-Vorsitz im Januar zum Gipfeltreffen auf dem Säntis, bei dem auch Bundespräsident Ignazio Cassis zugegen war. In einer «Gipfelerklärung» bekannten sich die Regierungsvertreterinnen und -vertreter zu einer gemeinsamen Sicht auf die Herausforderungen, Perspektiven und Erwartungen an die Zusammenarbeit in der IBK für die kommenden Jahre. Zudem machte ein IBK-Schiffscontainer auf einer Sommertournee Halt in allen Mitgliedländern und -kantonen, bereichert durch Veranstaltungen und Projekte vor Ort. Im Kanton Zürich war dies Ende Mai an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften in Winterthur zu den Themen Nachhaltigkeit und Mobilität. Auch im Jubiläumsjahr

³⁵ Denselben räumlichen Perimeter wie die IBK hat die Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz (IPBK). Die IPBK ist ein Gremium der entsprechenden Länder- und Kantonsparlamente und von der IBK institutionell unabhängig.

verlieh die IBK in einer jährlich wechselnden Kultursparte grenzüberschreitende Förderpreise. Unter massgeblichem Lead des Kantons Zürich initiierte die IBK 2019 ausserdem die internationale «E-Charta Bodensee». Diese hat zum Ziel, die Elektromobilität grenzüberschreitend zu vernetzen, eingebettet in eine gemeinsame Vision sowie Handlungsgrundsätze. Dazu dienen Treffen der über 50 Unternehmen, Organisationen und Initiativen aus der Bodenseeregion, welche die E-Charta mittragen.

Angesichts der verschiedenen Gremien und Formate der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stellt die Erarbeitung und Vertretung kohärenter Positionen für den Kanton mitunter eine Herausforderung dar. Der direkte Nutzen seines Engagements in der IBK erschliesst sich für den Kanton Zürich nicht immer auf den ersten Blick. Das liegt unter anderem daran, dass der Kanton Zürich sich lediglich am Rande des betroffenen Aktionsraums befindet. Auch sind nicht alle Zusammenarbeitsprojekte der IBK von direktem Nutzen für den Kanton, und die Themenvielfalt ist eher gross. Zudem hält der Kanton Zürich die Zusammenarbeit in einigen Bereichen für weniger zielführend angesichts seiner Rolle als Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationsstandort sowie als internationaler Verkehrsknotenpunkt. Der Metropolitanraum Zürich und der Flughafen Zürich sind für die internationale Ausstrahlung der IBK als innovativer Wirtschaftsraum zentral, im Selbstverständnis der IBK und in IBK-Projekten mitunter aber doch we-

nig präsent. Allerdings bietet die Mitgliedschaft auch eine Gelegenheit für einen regelmässigen politischen Austausch mit den deutschen und österreichischen Bundesländern – sowie eine regelmässige Zusammenarbeit auf Fachebene. Insgesamt ist für den Kanton Zürich, der seit 1998 IBK-Mitglied ist, die konstruktive grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Grenzgebiet von grosser Bedeutung. Gerade auch die persönlichen Kontakte und die Beziehungspflege auf Regierungs- und Verwaltungsebene mit Partnern aus der vier Länder umfassenden Bodenseeregion stellen einen Mehrwert dar.

Regierungskommission Bodensee

Am 5. Mai 2022 fand in St. Gallen unter Anwesenheit des Bundespräsidenten und Aussenministers Ignazio Cassis das Pilottreffen einer möglichen «Deutsch-österreichisch-schweizerisch-liechtensteinischen Regierungskommission zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region Bodensee», kurz «Regierungskommission Bodensee», statt. Der Impuls zu einem solchen Treffen ging von der Delegationsreise der IBK-Regierungschefs nach Bern im November 2019 und dem Austausch mit den Bundesräten Guy Parmelin und Ignazio Cassis aus. Mit der geplanten Regierungskommission möchten die beteiligten Kantone, Länder und Staaten auf Regierungs- und Botschafterebene die zwischenstaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region verstärken. Die Regierungskommission soll ausdrücklich

IBK-Gipfel vom 14. Januar 2022 auf dem Säntis mit Bundespräsident Ignazio Cassis zum Auftakt des IBK-Jubiläumsjahres



nur Fragen behandeln, die aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung von der IBK allein, ohne Einbezug der nationalstaatlichen Ebene, nicht gelöst werden können. Die einjährige Pilotphase soll zum Fokusthema der IBK-Strategie «Nachhaltige Mobilität über Grenzen» der IBK einen konkreten Beitrag erarbeiten. Der Grenzraum Bodensee ist bis anhin die einzige Grenzregion der Schweiz, die kein institutionelles Gefäss für die zwischenstaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den angrenzenden Nachbarstaaten kennt.

Grenzüberschreitender Dialog mit Deutschland (Dialogplattform CH-D)

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbindet unzählige Bereiche des alltäglichen Lebens in der deutsch-schweizerischen Grenzregion. Im August 2021 vereinbarten die Aussenminister der Schweiz und Deutschlands, den grenzüberschreitenden Dialog zwischen Deutschland und der Schweiz zu vertiefen und einen Pilotversuch für eine bilaterale Gesprächsplattform zu Nachbarschaftsfragen durchzuführen. Nach den bereits bestehenden grenzüberschreitenden Dialogen mit Frankreich und Italien sollte damit auch der deutsch-schweizerische Dialog sichergestellt sein. Am 17. Mai 2022 fand das Pilottreffen des «deutsch-schweizerischen Dialogs über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit», kurz «Grenzüberschreitender Dialog zwischen Deutschland und der Schweiz», in Schaffhausen statt. Die zahlreichen Bereiche mit grenzüberschreitender Bedeutung (Gesundheit, Verkehr, Zoll, Landwirtschaft, Nachhaltigkeit, Sicherheit, Handel, Forschung, Personenfreizügigkeit, Interreg-Programme der EU) wurden von den Vertretungen der zuständigen Bundesbehörden bzw. -ministerien erörtert, um das Potenzial bzw. den Mehrwert einer solchen Dialogplattform auszuloten. Die Delegationen wurden vom jeweiligen Botschafter in den beiden Nachbarländern geleitet, die Kantone waren durch die Stellen für Aussenbeziehungen und die KdK vertreten. Die Dialogplattform soll ebenfalls nur grenzüberschreitende Fragen behandeln, die aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung den Einbezug der nationalstaatlichen Ebene erfordern.

Hochrheinkommission

Der Kanton Zürich hat in der Hochrheinkommission (HRK) seit 2011 Beobachterstatus. Die HRK, in der die Kantone Schaffhausen und Aargau, die Landkreise Lörrach und Waldshut, das Bundesland Baden-Württemberg durch das Regierungspräsidium Freiburg sowie Regionalplanungsverbände vertreten sind, bemüht sich um die verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Hochrhein. Die Beobachterrolle nimmt eine Vertretung der Staatskanzlei mittels Teilnahme an den Sitzungen der HRK wahr. Die Beobachterrolle gewährt dem Kanton Zürich Einblick und frühzeitige Kenntnis über die in den Gremien der HRK diskutierten Themen und Projekte. Der durch die HRK bestehende Kontakt zu den angrenzenden Landkreisen am Hochrhein kann gerade auch hinsichtlich des geplanten geologischen Tiefenlagers für radioaktive Abfälle im Gebiet Nördlich Lägern für den gemeinsamen Dialog von grossem Wert sein. Einflussmöglichkeiten innerhalb des Gremiums

bestehen hingegen kaum; Anliegen werden nur zurückhaltend eingebracht und eher an Sitzungen auf technischer Ebene als im Vorstand, in dem politische Vertretungen der Mitglieder Einsitz nehmen.

Interreg

Die Interreg-Programme unterstützen gebiets- und grenzüberschreitende Projekte, die den Dialog zwischen den Regionen der EU und deren Nachbarländern fördern und die Bevölkerung dieser Regionen einander näherbringen. Interreg bildet unter dem Titel «Europäische Territoriale Zusammenarbeit» (ETZ) ein eigenständiges Ziel der EU-Regionalpolitik. Mit Interreg werden grenzüberschreitende Kooperationen, z. B. im Bereich angewandte Forschung, Innovationsförderung, Digitalisierung und Weiterbildung, unterstützt. Die Schweiz beteiligt sich mit finanziellen Beiträgen von Bund und Kantonen seit 1992 an Interreg. Seit 2008 bilden Interreg und weitere Programme der ETZ wichtige Pfeiler der «Neuen Regionalpolitik» des Bundes. Der Kanton Zürich beteiligt sich mit den Mitgliedskantonen der Ostschweizer Regierungskonferenz (Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau) sowie dem Kanton Aargau zusammen mit den europäischen Programmpartnern Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein am grenzüberschreitenden Interreg-A-Programm «Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein» (ABH). Bis 2021 lief die fünfte Förderperiode der Interreg-Programme. Die Kantone beteiligten sich an 72 von 85 grenzüberschreitenden Projekten und weisen somit im Vergleich mit den weiteren Partnern die höchste Projektbeteiligung vor. Die Programmpartner haben die Grundlagen für eine Fortführung des Interreg-ABH-Programms gemeinsam erarbeitet und 2022 die sechste Programmperiode (2022–2027) gestartet. Der Kanton Zürich setzt sich weiterhin dafür ein, dass die dem Programm auf Schweizer Seite zur Verfügung stehenden Mittel für praxisrelevante Projekte mit Beteiligung von KMU, Hochschulen und Vereinigungen oder Verbänden genutzt werden und die Projektergebnisse der anwendungsorientierten Forschung den Wirtschaftsakteuren im Programmgebiet zugutekommen.

Bilaterale Zusammenarbeit mit dem deutschen Bundesland Baden-Württemberg

Der kontinuierliche Austausch zwischen dem Kanton Zürich und dem Bundesland Baden-Württemberg wird auch bilateral gepflegt, auf der Ebene des Regierungsrates und der Direktionen. Eine gute, konstruktive und lösungsorientierte Zusammenarbeit mit dem Ministerpräsidenten, der Ministerebene sowie mit dem Regierungspräsidium Freiburg ist für den Kanton äusserst wichtig.

Regelmässiger Austausch auf höchster politischer Ebene

Seit 2011 ist Ministerpräsident Winfried Kretschmann Regierungschef des Bundeslandes Baden-Württemberg. Über die Jahre seiner Amtszeit fanden regelmässig Treffen des Zürcher Regierungsrates mit dem Ministerpräsidenten statt, in den Berichtsjahren trotz der Coronapandemie drei: Im Dezember 2019 empfing der Regierungsrat den Ministerpräsidenten in offiziellem Rahmen in Zürich. In der zweiten Jahreshälfte 2020 lud der Ministerpräsident seinerseits die Grenzkantone zu einem Besuch ein. Ausgebremst durch die Pandemie wurde das Treffen samt Rahmenprogramm digital durchgeführt. An diesem ersten rein virtuellen Aufeinandertreffen der höchsten politischen Ebenen vertrat der Baudirektor den Kanton Zürich. Der offizielle Antrittsbesuch des Ministerpräsidenten nach seiner neuerlichen Wiederwahl von 2021 konnte erst im Folgejahr stattfinden: Im Frühjahr 2022 tauschte sich eine dreiköpfige Delegation des Regierungsrates an der Universität Zürich mit Winfried Kretschmann aus.

«House of Switzerland» in Stuttgart

Die offizielle Schweiz präsentierte sich 2021 erstmals mit einem «Pop-up House of Switzerland» in der Stuttgarter Innenstadt. Auf knapp 2000 m² Fläche bot sich den deutschen Nachbarinnen und Nachbarn ein Ort für direkte Begegnungen mit der Schweiz. Die Volkswirtschaftsdirektorin nutzte die Gelegenheit und traf sowohl die baden-württembergische Wirtschaftsministerin Nicole Hofmeister-Kraut als auch Verkehrsminister Winfried Hermann. Dabei ging es um die Digitalisierung und Nachhaltigkeit der Mobilität und um die verbesserte Zusammenarbeit in Krisenzeiten nach den Erfahrungen mit der Coronapandemie.

Austausch zu volkswirtschaftlichen und Bildungsthemen

Schon fast traditionell finden Verkehrstagungen mit der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich und dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg alternierend in Zürich und in Baden-Württemberg im zweijährigen Rhythmus statt. Dabei soll das gegenseitige Verständnis vertieft und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bezug auf eine zukunftsgerichtete Mobilität gefördert werden. Bei der Tagung im März 2019 in Karlsruhe stand das Thema «Digitale Mobilität» im Fokus, wobei es um digitalisierungsbedingte Veränderungen beim Bau und Betrieb von Strassen ebenso wie um neue intermodale und zielgruppenspezifische Angebote sowie «On-Demand-Lösungen» ging – und dabei um die Frage der Rolle von Politik und Verwaltung bei der Schaffung von attraktiven Rahmenbedingungen für innovative Akteure und neue Technologien. Im Mai 2022 trafen sich sodann rund 100 Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Forschung, Wirtschaft und Verwaltung zur fünften Verkehrstagung im Innovationspark Zürich in Dübendorf zum Thema Automatisierung und alternative Antriebe. Im Fokus der Tagung stand die Frage, in welchen Sektoren alternative Antriebe zum Einsatz kommen und wie ganze Lieferketten dekarbonisiert werden können.

Zu bildungspolitischen Fragen pflegt die Bildungsdirektion einen regelmässigen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern Baden-Württembergs – auf politischer und fachlicher Ebene. Eine Veranstaltung auf Fachebene fand 2021 in Zürich statt. Ein Treffen auf Ministerinnenebene zwischen der Bildungsdirektion und dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport ist für Juni 2023 in Stuttgart geplant, ergänzt um einen Fachaustausch.

Insgesamt ist der regelmässige Kontakt zum einzigen direkten Nachbarn, dem Bundesland Baden-Württemberg, für den Kanton Zürich von besonderer Bedeutung. Dieser wird auch bilateral gepflegt, wobei für den Kanton Zürich eine gute, konstruktive und lösungsorientierte Zusammenarbeit im Vordergrund steht. Eine Herausforderung in der Zusammenarbeit mit Baden-Württemberg besteht mitunter in Dossiers mit unterschiedlichen Interessenlagen und Beteiligten sowie komplexen Zuständigkeiten – Stuttgart, Berlin und Brüssel einerseits sowie Zürich und Bern andererseits.

Grenzüberschreitend denken

Die Palette der grenzüberschreitenden Aktivitäten, Begegnungen und Treffen, Zusammenarbeitsprojekte sowie Institutionen ist breit und gehen über die oben vorgestellten Gremien und die bilaterale Zusammenarbeit mit dem direkten Nachbarn Baden-Württemberg hinaus. Es folgen einige Beispiele zur Illustration:

Sensibilisierung von Grenzanziegen in den nationalen Kapitalen und Brüssel

Der Wert einer vielfältigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bodenseeraum soll auch in den Kapitalen der IBK-Mitglieder bekannt gemacht werden. Nach früheren Delegationsreisen in die EU-Hauptstadt Brüssel besuchte 2019 eine Delegation die Bundesstadt Bern und die beiden Bundesräte Guy Parmelin und Ignazio Cassis. Bei dieser Gelegenheit kamen auch die für die Grenzregion wichtigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie das letztlich gescheiterte Rahmenabkommen zur Sprache. Nach der pandemiebedingten Pause ist für 2023 wieder eine Delegationsreise nach Brüssel geplant. In diesem Zusammenhang ist auch das Schreiben der europäischen Grenzregionen sowie der Schweizer Kantone zu erwähnen, das am 5. Juli 2022 an den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und Zuständigen für die Beziehungen zur Schweiz, Maroš Šefčovič, sowie den Bundespräsidenten Ignazio Cassis gerichtet wurde. Im Schreiben wird die Bedeutung von guten und verlässlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterstrichen (siehe dazu Abschnitt «Grenzüberschreitende Beziehungen als «kleine Europapolitik»», Seite 33).

Gastkanton am Sommerfest in Frankfurt am Main

Auf Einladung des schweizerischen Generalkonsuls in Frankfurt a. M. wirkte der Kanton Zürich als Gastkanton am traditionellen Sommerfest 2022 mit. Eingeladen waren rund 350 Personen, Repräsentantinnen und Repräsentanten aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Kultur aus der Finanzmetropole Frankfurt a. M., den Bundesländern Hessen und Rheinland-Pfalz sowie Vertreterinnen und Vertreter von Schweizer Unternehmen aus der Region. Der Regierungsrat war durch den Regierungspräsidenten und die Staatschreiberin vertreten. Bei der Feier standen die Image- und Beziehungspflege im Vordergrund.

Corona im Grenzraum

Die Pandemie und die unterschiedlichen Eindämmungsmassnahmen in der Schweiz, Deutschland und Österreich betrafen in besonderem Masse die Menschen in der Grenzregion und jegliche grenzüberschreitenden Aktivitäten. Bilder von hochgezogenen Grenzzäunen bleiben in Erinnerung. Die jahrelange persönliche Zusammenarbeit mit Baden-Württemberg – bilateral und im Rahmen der IBK – zahlte sich in der Pandemie aus durch kurze und direkte Wege: Stuttgart initiierte im April 2020 wöchentliche grenzüberschreitende Telefon-, später Videokonferenzen, mit dem pragmatischen Ziel, sich gegenseitig über Covid-19-Massnahmen zu informieren und zu alltags-tauglichen Problemlösungen in der Grenzregion beizutragen. An den Konferenzen nahmen denn auch neben den Vertretern der Grenzregionen (in den Grenzkantonen die Fachstellen für Aussenbeziehungen) die hiesigen und deutschen Bundesbehörden teil. Auch die Regierungen aller zehn IBK-Mitglied-länder und -kantone «trafen» sich im Frühjahr 2020 ein erstes Mal digital per Videokonferenz, um sich gemeinsam einen Überblick über die jeweiligen Situationen in den Ländern und Kantonen zu verschaffen und um über Massnahmen zur koordinierten Interessenvertretung in den Hauptstädten zu beraten. Gleichzeitig zeigte sich, dass in der regulären grenzüberschreitenden (IBK-)Gremienarbeit die digitale Zusammenarbeit die persönliche nicht zu ersetzen vermag.

Grenzüberschreitend vernetzte Zürcher Hochschulen

Seit über 20 Jahren fördert und organisiert die Internationale Bodenseehochschule (IBH) die Zusammenarbeit der Hochschulen in der Vierländerregion Bodensee. Die IBH ist europaweit der grösste hochschulartenübergreifende Verbund. Die IBH wurde unter der Verantwortung der IBK aufgebaut und konsolidiert – unter Anbindung an die IBK-Kommission Bildung, Wissenschaft und Forschung. Für die IBK war die IBH ein strategisches Projekt bzw. ein Leuchtturm. Aufgrund von geänderten EU-Förderempfängerregelungen musste die IBH 2022 als «Wissenschaftsverbund Vierländerregion Bodensee» in die Rechtsform eines Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) übergeführt werden. Dieser EVTZ bleibt über eine Kooperationsvereinbarung und eine darauf gestützte Leistungsvereinbarung mit der IBK verbunden. Ein Beitritt dazu fällt neu allein in die Kompetenz der Hochschulen. Die Universität Zürich, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, die Pädagogische Hochschule Zürich, die Zürcher Hochschule der Künste und die Hochschule für Heilpädagogik sind als Mitgliedhochschulen am Verbund beteiligt und dem EVTZ beigetreten.

Beziehungen zu Europa

Die Europapolitik ist grundsätzlich Sache des Bundes, wobei die Kantone über verfassungsverbrieftete Mitwirkungsrechte verfügen.³⁶ Die Kantone sind von der Europapolitik und deren Einfluss auf die Wirtschaft und Gesellschaft unmittelbar betroffen. Sie berührt wesentliche Standortinteressen der Kantone, was für den Kanton Zürich als Wirtschafts- und Forschungsstandort besonders zutrifft (siehe dazu insbesondere den Fokusbeitrag auf Seite 35). Zudem müssen die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen die Vorgaben aus den bilateralen Verträgen beachten und umsetzen. Neben diesen Umsetzungspflichten ergeben sich für die Kantone durch die bilateralen Verträge aber auch Kooperationsmöglichkeiten mit der EU in ihren Zuständigkeitsbereichen, beispielsweise im Bereich der Polizei- oder der Bildungs- und Forschungszusammenarbeit. Im Rahmen seiner Kompetenzen pflegt der Kanton Zürich ausserdem auch eigene Beziehungen zu anderen europäischen Regionen. Insofern ist die Europapolitik auch eine Kantonsangelegenheit.

³⁶ Art. 55 BV



Umsetzung und Vollzug der sektoriellen Abkommen mit der EU im Kanton

Im Rahmen des Vollzugs der sektoriellen Abkommen mit der EU sind die Kantone auch immer stärker auf der operativen Ebene gefordert. So sieht die EU derzeit beispielsweise die Umsetzung verschiedener Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor, die für den Kanton Zürich erhebliche Auswirkungen haben. Im Vordergrund steht dabei die Einführung des Entry-/Exit-Systems, in dem die Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen für einen Kurzaufenthalt im Schengen-Raum elektronisch erfasst werden, sowie anschliessend die Einführung eines elektronischen Reisegenehmigungssystems (ETIAS), das visumbefreite Drittstaatsangehörige für die Einreise in den Schengen-Raum verpflichtet, vorab die gebührenpflichtige ETIAS-Reisegenehmigung online zu beantragen, und die Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems. Im Zuge dessen müssen Anpassungen von mehreren EU-Verordnungen in den Bereichen Polizei, Grenze und Rückkehr umgesetzt werden. Diese Weiterentwicklungen werden voraussichtlich 2023 in Kraft treten, nachdem die EU die Einführung bereits mehrfach verschoben hat. Sie werden für die Polizei im Inland wie auch an der Aussengrenze und für das kantonale Migrationsamt erhebliche Veränderungen mit sich bringen. Die Schweiz hat sich im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet, eine Nichtübernahme hätte den Ausschluss zur Folge.³⁷

Vielfältige Zusammenarbeit mit der EU

In seinen eigenen Kompetenzbereichen arbeitet der Kanton Zürich teilweise direkt mit der EU zusammen. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit besteht beispielsweise in der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung. Durch das Schengen-Abkommen ist die Kantonspolizei Zürich in die europäische Polizeizusammenarbeit eingebunden und hat Zugriff auf die europäischen Fahndungs- und Informationssysteme. Die Schengen-Zusammenarbeit ist für den Kanton Zürich sowohl aufgrund der grössten Schweizer Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich als auch mit Blick auf die im Kanton Zürich bestehenden extremistischen Milieus mit ihrer weltweiten Vernetzung bedeutend.³⁷

Während die Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Schengen/Dublin reibungslos funktioniert, ist die in der Vergangenheit für beide Seiten fruchtbare Forschungskooperation mit der EU gefährdet. Die Schweiz gilt beim aktuellen EU-Forschungsprogramm Horizon Europe (2021–2027) aufgrund des mangelnden Fortschritts bei der Lösung der sogenannten institutionellen Fragen nur noch als Drittstaat. Der Bund kompensiert die wegfallenden Mittel aus Horizon Europe für die Schweizer Forschenden und KMU. Dies gilt allerdings nur für die Mehrzahl der Verbundprojekte, an denen Schweizer Teilnahmen weiterhin möglich sind, ausgeschlossen bleibt die Leitung und Koordinierung durch Schweizer Forschende und Institutionen. Keine Lösung in Sicht ist für die Forschenden, die

aus den besonders prestigeträchtigen Einzelprojekten ausgeschlossen sind. Zwar können die fehlenden Mittel dank Unterstützung des Bundes kompensiert werden. Viel wichtiger bei Horizon Europe sind jedoch die internationale Zusammenarbeit und der Wettbewerb unter den besten Hochschulen Europas. Diesem Wettbewerb können sich die Forschenden der Zürcher Hochschulen nur noch sehr beschränkt stellen. Damit verliert Zürich bzw. die Schweiz als Arbeitsort für Spitzenforschende an Attraktivität und Ausstrahlung. Auch an ERASMUS+ (2021–2027) kann die Schweiz nicht mehr teilnehmen. Die Hochschulmobilität und -kooperation für die Zürcher Hochschulen wird dadurch erschwert.

Die EU ist in fast allen Bereichen die wichtigste Partnerin der Schweiz, und der Kanton Zürich profitiert auch über die vertraglichen Beziehungen hinaus direkt oder indirekt von der vielfältigen Zusammenarbeit und dem Austausch mit der EU (z. B. in den Bereichen Strom, Gesundheit oder Statistik). Allerdings besteht seit dem Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen innerhalb der EU ein gewisser Druck auf die Fachgremien, auch auf dieser technischen Ebene auf Distanz zur Schweiz zu gehen.

Grenzüberschreitende Beziehungen als «kleine Europapolitik»

Der Kanton Zürich leistet auch einen Beitrag zur Schweizer Europapolitik, namentlich im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit³⁸ bzw. durch seine gutnachbarschaftliche Beziehungspflege beispielsweise im Rahmen der Internationalen Bodensee-Konferenz sowie seiner Beteiligung an den EU-Programmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Interreg). Aufgrund der bilateralen Verträge nehmen zudem immer mehr grenzüberschreitende Fragen (z. B. Grenzgängerinnen und -gänger, grenzüberschreitende Dienstleistungen oder Bildungs- und Forschungszusammenarbeit) eine europäische Dimension an. Gerade ein so eng verflochtener Grenzraum wie derjenige zwischen der Schweiz und Deutschland, in dem Grenzen praktisch nicht mehr spürbar sind, bekäme die negativen Konsequenzen einer weiteren Distanzierung zwischen der Schweiz und der EU als Erstes zu spüren. Daher sieht sich das benachbarte Bundesland Baden-Württemberg auch als Brückenbauer zwischen der EU und der Schweiz. Dessen Ministerpräsident, Winfried Kretschmann, hat sich bereits verschiedentlich persönlich bei der EU und in der Öffentlichkeit für die Schweiz und damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingesetzt – insbesondere auch in den Bereichen Forschungszusammenarbeit (Vollasoziation der Schweiz an Horizon Europe) und Gesundheit.

In diesem Zusammenhang ist auch ein Schreiben der europäischen Grenzregionen sowie der Schweizer Kantone zu erwähnen, das am 5. Juli 2022 an den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und Zuständigen für die Beziehungen zur Schweiz, Maroš Šefčovič, sowie den Bundespräsidenten Ignazio Cassis gerichtet wurde. Im Schreiben wird die Bedeutung einer stabilen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwi-

³⁷ Für weitere Ausführungen zur Bedeutung von Schengen/Dublin für den Kanton Zürich siehe auch Abschnitt «Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands» (Seite 11)

³⁸ Siehe dazu Kapitel «Grenzüberschreitende Beziehungen» (Seite 26)

schen der Schweiz und der EU unterstrichen. Es stellt die Bedeutung der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Mittelpunkt und weist darauf hin, dass diese für alle Seiten fruchtbare und gewinnbringende Kooperation durch die drohende Erosion der bilateralen Verträge gefährdet ist. Bundesrat und EU-Kommission werden aufgefordert, tragfähige Antworten auf die Fragen einer künftigen Zusammenarbeit zu finden. Das Schreiben wurde von den deutschen Bundesländern Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern, dem österreichischen Bundesland Vorarlberg, den französischen Regionen Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté sowie Grand Est, der italienischen Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, dem Fürstentum Liechtenstein sowie der KdK im Namen der Schweizer Kantonsregierungen unterzeichnet.

Gastauftritt und Informationsaustausch in Brüssel

Der Kanton Zürich war am 27. September 2022 Gastkanton und Mitgastgeber der «Soirée Suisse» in Brüssel. An dieser von der Mission der Schweiz bei der EU zusammen mit der Schweizer Botschaft in Belgien und der Schweizer Mission bei der NATO jährlich durchgeführten Veranstaltung hat sich der Kanton insbesondere als Standort für innovative Nahrungsmittel und Forschung positioniert (Food Innovation). Eine Delegation des Regierungsrates hat den Kanton in Brüssel repräsentiert. Die Regierungsdelegation hat anlässlich der «Soirée Suisse» in Brüssel auch verschiedene Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und von deren Regionen sowie der Schweiz geführt. Unter anderem fand ein Austausch mit Maroš Šefčovič, Vizepräsident der EU-Kommission und seitens der EU zuständig für das Schweiz-Dossier, statt. Weitere Treffen fanden unter anderem mit der Schweizer Botschafterin Rita Adam und Lukas Mandl, Mitglied des Europäischen Parlaments und Ständiger Berichterstatter des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten zur Schweiz, sowie mit einer Vertretung des Freistaates Bayern in Brüssel statt. Ausserdem liess sich die Delegation vom Bundesverband der Deutschen Industrie zum EU-Beihilfenrecht aus Sicht der Wirtschaft informieren. Die Treffen fanden in Absprache mit der Schweizer Mission bei der EU statt. Der Regierungsrat nutzt diese Treffen zum Informationsaustausch, um sich im Rahmen seiner europapolitischen Mitwirkungsrechte gegenüber dem Bund eine fundierte Meinung zu bilden.

Beziehungspflege in der Versammlung der Regionen Europas

Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) ist eine politische Organisation dieser Regionen, jedoch keine EU-Institution. Die VRE will die Rolle der Regionen in Europa stärken, die Regionaldemokratie fördern und zur Weiterentwicklung der interregionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit beitragen. Sie schafft eine Plattform für die Zusammenarbeit und gegenseitiges Lernen bzw. bringt interessierte Regionen und Projektpartner zusammen, um in ausgewählten Politikbereichen das Verständnis für Themen und Probleme zu verbessern sowie Chancen und Lösungsansätze aufzuzeigen. Die Zusammenarbeit wurde im Berichtszeitraum durch die digitalen Möglichkeiten flexibilisiert, schnell und geschickt genutzt. Bei ihren Aktivitäten arbeitet die VRE mit anderen Partnern zusammen, vom Ausschuss der Regionen der EU bis zum European Network of Political Foundation. Die Mitglieder der VRE können die Mitarbeit in den verschiedenen «Taskforces» frei wählen, etwa zu den Themen Demokratie, Klima, Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), Digitalisierung, Nachhaltige Mobilität, Lebensmittelsicherheit. Im Berichtszeitraum war der Kanton Zürich an den Hauptversammlungen und an den Sitzungen des sogenannten politischen «Büros» teilweise digital

vertreten und beteiligte sich insbesondere an der Taskforce Demokratie. Zudem wurde 2019 einer Gruppe von jungen Erwachsenen die Teilnahme an der Summer Academy im serbischen Novi Sad zum Programm «Jugend debattiert» ermöglicht. Die VRE vertritt auch die Interessen der Regionen auf europäischer und internationaler Ebene. Insgesamt bietet die VRE die Möglichkeit zum Austausch insbesondere auch mit Vertreterinnen und Vertretern von Regionen in Ost- und Südosteuropa wie der Ukraine, Moldau, Serbien und Albanien.

Weiterbildung in Europarecht, Förderung der europapolitischen Debatte und Beziehungspflege zu europäischen Persönlichkeiten

Da Politik und Wirtschaft im Kanton Zürich immer mehr auch direkt von der Politik bzw. dem Recht der EU oder den Europaratsabkommen betroffen sind, unterstützt der Kanton Zürich entsprechende Weiterbildungsangebote und hat dazu mit dem Europa Institut an der Universität Zürich (EIZ) eine Zusammenarbeitsvereinbarung abgeschlossen. Das EIZ organisierte dazu beispielsweise regelmässig Studienreisen zu den Institutionen der EU und des Europarates nach Brüssel und Strassburg. Der Kanton Zürich unterstützte im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem EIZ auch öffentliche Vorträge an der Universität Zürich zu europapolitischen Fragen darunter ein Referat von Dr. Henri Gétaz, Generalsekretär der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), zu «27 Jahre Erfahrung mit dem EWR und Lehren für die Schweiz» (2021), ein Auftritt von Michel Barnier, damaliger Chefunterhändler der EU für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, zu «Brexit: new realities and lessons learned for Europe» (2021) oder ein Vortrag von Livia Leu, Staatssekretärin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), zum Thema «Schweiz-EU» (2022). Das EIZ erstellt ausserdem einen monatlichen Newsletter zu den Entwicklungen in der EU sowie zum Verhältnis Schweiz-EU (EuZ). Über die Zusammenarbeit mit dem EIZ ergeben sich für den Regierungsrat auch Kontakte zu europäischen Persönlichkeiten. So empfing der Regierungsrat beispielsweise am 13. Februar 2019 Mark Rutte, Ministerpräsident der Niederlande, anlässlich eines EIZ-Vortrags zu einem Abendessen.



FOKUS

Verhältnis Schweiz–EU aus Sicht des Kantons Zürich

Für den Kanton Zürich als Forschungs- und Innovationsstandort, Schweizer Wirtschaftsmotor mit international ausgerichtetem Arbeitsmarkt und Teil einer eng verflochtenen Grenzregion ist ein geregeltes Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU von grösster Bedeutung. So ist der Grossraum Zürich gemäss einer Studie der Bertelsmann Stiftung (2019) von den rund 250 Regionen Europas der grösste Gewinner des EU-Binnenmarkts. Der Regierungsrat hat sich stets für die Sicherung und Weiterentwicklung der bilateralen Verträge eingesetzt. So hat er denn auch entsprechende Volksinitiativen («Begrenzungsinitiative», 2020) bzw. Referenden («Frontex-Referendum», 2022), die diese Verträge gefährden, ausdrücklich abgelehnt. Darüber hinaus hat er sich im Verbund mit den Kantonen für vertraglich abgesicherte Beziehungen mit der EU ausgesprochen, um das Verhältnis mit den europäischen Nachbarn und insbesondere den sektoriellen Binnenmarktzugang langfristig zu sichern.

Am 26. Mai 2021 entschied der Bundesrat, die Verhandlungen für ein «institutionelles Abkommen» abzubrechen. Erste Folgen des Abbruchs der Verhandlungen zeichnen sich für den Kanton ab. So sieht sich der Forschungs- und Innovationsstandort Zürich mit einem Attraktivitätsverlust (insbesondere für Spitzenforschende) konfrontiert, nachdem die Schweiz beim EU-Forschungsprogramm Horizon Europe nur noch als Drittstaat gilt (siehe vorne). Zürich als Standort von international renommierten Hochschulen ist davon besonders stark betroffen. Die Attraktivität für Talente / High Potentials und damit letztlich auch die Innovationspipeline wird mittelfristig erheblich gestört werden. Konsequenzen auf die

Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen und damit auf die Unternehmenslandschaft (Zürich als Hightech-Standort) sind zu erwarten.

Auch die Entscheidung der EU, das Mutual Recognition Agreement zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen von Industrieprodukten sowie im Bereich der Medtech vorerst nicht mehr zu aktualisieren, wird insbesondere aus standortpolitischer Sicht mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Zudem ist derzeit noch offen, ob die EU die Schweizer Datenschutzregelung weiterhin als äquivalent anerkennen wird. Die Übermittlung von Daten ist insbesondere bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen von zentraler Bedeutung. In keinem anderen Kanton erzielt der Dienstleistungssektor einen höheren Wertschöpfungsanteil als im Kanton Zürich, und es besteht eine gewisse Rechtsunsicherheit für potenziell von einer solchen Entscheidung betroffenen Unternehmen. Hinsichtlich neuer Marktzugangsabkommen steht derzeit insbesondere der Abschluss des bereits seit Jahren fertig ausgehandelten – mittlerweile aber überholten – Stromabkommens im Vordergrund.

Allerdings bestehen in Zusammenhang mit der Klärung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU weiterhin offene Fragen, insbesondere in den Bereichen staatliche Beihilfen, Unionsbürgerrichtlinie und Lohnschutz, die innenpolitisch umstritten sind. Vor diesem Hintergrund und angesichts der grossen Betroffenheit des Kantons will der Regierungsrat sich im Rahmen seiner europapolitischen Mitwirkungsrechte – als institutioneller Partner des Bundes – eine fundierte Meinung bilden und eine konstruktive Rolle einnehmen.

Ausländische Delegationen und Kontakte mit Botschaften und Konsulaten

Regelmässig ersuchen ausländische Delegationen um Kontakte oder Besuche im Kanton Zürich. Ausserdem fragen ausländische Botschafterinnen und Botschafter über das EDA für offizielle Besuche beim Zürcher Regierungsrat an. Sie werden von einer kleineren oder grösseren Delegation des Regierungsrates oder im Rahmen eines Bürobesuchs bei der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten empfangen. Häufig vorgetragene Anliegen der Botschafterinnen und Botschafter betreffen vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Kultur sowie die (Berufs-)Bildung und Forschung (universitäre Zusammenarbeit). Während der Coronapandemie bzw. in den Zeitfenstern, in denen Treffen stattfinden konnten, war das Interesse an den unterschiedlichen Ansätzen im Umgang mit der Pandemie sowie konkreten politische Massnahmen und deren Auswirkungen auf die Menschen, die Wirtschaft sowie die grenzüberschreitenden (Wirtschafts-)Beziehungen gross.

Jedes Jahr findet auch ein gesellschaftlich ausgerichtetes Treffen mit den Konsularvertreterinnen und -vertretern auf dem Platz Zürich statt (2020 und 2021 abgesagt). Delegationen des Regierungsrates empfangen in den vergangenen Jahren unter anderem Botschafterinnen und Botschafter der Schweizer Nachbarländer – der Bundesrepublik Deutschland sowie der Französischen und der Italienischen Republik (2021) –, aber auch des Vereinigten Königreichs (2019), der Volksrepublik China (2019), Kanadas (2019), der Föderativen Republik Brasilien (2020), des Königreichs Spanien (2022) sowie der Europäischen Union (2021).³⁹ In ihrem Zuständigkeitsbereich pflegen die einzelnen Mitglieder des Regierungsrates zusätzlich internationale Kontakte. So empfing etwa der Finanzdirektor 2019 eine Delegation des Regionalen Repräsentantenrates der Republik Indonesien zu einem Austausch über das Steuersystem. Der für den Sport zuständige Sicherheitsdirektor traf am Rande eines Anlasses der FIFA in Zürich den Staatspräsidenten der Argentinischen Republik für einen kurzen bilateralen Austausch.

Standortförderung – «Zurich meets your City»

Der Kanton Zürich führt zusammen mit der Stadt Zürich und Zürich Tourismus sowie in Kooperation mit den Hochschulen ETH Zürich, Universität Zürich, Zürcher Hochschule der Künste und Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften seit 2014 das Projekt «Zürich meets ...» durch. Dabei geht es um die gemeinsame Promotion des Standorts Zürich im wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, kulturellen und touristischen Bereich. Im Herbst 2019 fand das Projekt zum fünften Mal unter

dem Titel «Zürich meets Seoul» in der südkoreanischen Hauptstadt statt. Im November 2022 – nach einem zweijährigen pandemiebedingten Unterbruch – fand «Zürich meets Berlin» im Rahmen der Berlin Science Week statt.

Fachlicher Knowhow-Austausch

Die Direktionen und die Staatskanzlei pflegen ihrerseits auf technischer Ebene eigenständig Kontakte mit ausländischen Delegationen. Auf grosses Interesse stösst im Ausland immer wieder das Schweizer Berufsbildungssystem. So empfangen Berufsinformationszentren des Kantons im Berichtszeitraum Delegationen aus den USA (2019) und Russland (2019). Eine Delegation der Staatskanzlei und der Finanzverwaltung empfing 2022 zwei Delegationen hochrangiger Beamtinnen und Beamter der Kabinettsabteilung von Bangladesch zu einem Austausch über politische Planung, Transparenz und Public Corporate Governance. Weitere Treffen mit kantonalen Fachpersonen gab es beispielsweise zu den Themen Jugendstrafrecht (2019, Islamische Republik Iran), Justizvollzugseinrichtungen (2019, Republik Korea), Wasserbau (2019, Seoul), Nutzung der internationalen Rechnungslegungsmethode IPSAS im Kanton Zürich (z. B. 2019 mit einer Delegation aus der Mongolei und 2022 aus Nigeria) sowie zur Standortförderung im Bereich Digitalisierung und Innovation (2020, Katalonien). Ausserdem nahmen Vertreterinnen und Vertreter des Kantons an internationalen Fachtagungen teil (z. B. am internationalen Standardsetterforum zum Austausch von Rechnungslegungsvorschriften im öffentlichen Sektor und bei der UNCTAD zu praktischen Erfahrungen aus der Einführung von IPSAS). Fachpersonen der kantonalen Verwaltung empfangen auch regelmässig zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure, die sich in Zürich zu bestimmten Themen informieren möchten, so 2019 eine Delegation berufstätiger Stagiaires aus dem Gesundheitswesen, die im Rahmen der Non-Profit-Organisation HOPE (European Hospital and Healthcare Federation) ein Austauschprogramm in der Schweiz absolvierten.

Angesichts der beträchtlichen Anzahl Anfragen für den Empfang von ausländischen Delegationen erfolgt gemäss Praxis vom Regierungsrat und den Direktionen eine sorgfältige Prüfung der Anfragen. Der Austausch mit ausländischen Partnern sollte aus Sicht des Kantons Zürich in gegenseitigem Interesse stehen und einen Mehrwert bringen, wobei Letzterer auch ideeller Natur sein kann. Allerdings hat aufgrund der Coronapandemie die Reisetätigkeit insbesondere auf der Verwaltungsebene ab dem Frühjahr 2020 stark abgenommen und der Kanton im Berichtszeitraum weniger Besuchsanfragen aus dem Ausland erhalten.

³⁹ Eine Liste der Treffen mit Botschafterinnen und Botschaftern findet sich im Anhang.

Partnerschaften mit ausländischen Regionen

Der Kanton Zürich nützt die kantonale Autonomie im Bereich der «kleinen Aussenpolitik» für Kontakte mit ausländischen Regionen und Städten. Die formalisierte Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern auf subnationaler Stufe – (Metropolitan-) Regionen und Gliedstaaten oder Provinzen – hat nach wie vor beträchtliche Bedeutung, obgleich die Coronapandemie zu einer Verlangsamung geführt hat. Auch andere Faktoren können zu einem Abbruch oder zu einer Unterbrechung von sich anbahnenden institutionalisierten Zusammenarbeitsformen führen. So geschehen nach personellen Wechsels im Nachgang zu Wahlen in Andhra Pradesh (mit diesem indischen Gliedstaat war Anfang 2018 ein Letter of Intent unterzeichnet worden) oder nach dem Tod des Oberbürgermeisters von Seoul (mit der Hauptstadt der Republik Korea war 2018 in Zürich ein Memorandum of Understanding unterschrieben worden). Zudem wirft das viel anspruchsvoller gewordene geopolitische Umfeld seine Schatten auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Regionen. In seiner «Aussenpolitischen Strategie 2020–2023» legte der Bundesrat die Schwerpunkte und aussenpolitischen Prioritäten für die nächsten vier Jahre fest. Darin erhielt der Grundsatz der Kohärenz in der Aussenpolitik eine grosse Bedeutung. Eine kohärente Aussenpolitik erfordert den Austausch von Knowhow zwischen dem Bund und den Kantonen. Denn erstens ist der Bund bei der Aussenpolitik im Lead und zweitens verfügen die Kantone nicht über die Mittel des Bundes. Dennoch fehlt in der Schweiz ein Gefäss für den regelmässigen Austausch zwischen dem Bund und den Kantonen (und den Städten) zu bestimmten Ländern und Weltregionen. Es ist deshalb als Erfolg zu werten, dass 2020 – massgeblich auf Initiative des Kantons Zürich und dank offenen Türen beim EDA – erstmals ein Informationsaustausch auf Fachebene zwischen dem Bund und den Kantonen mit China-Partnerschaften etabliert werden konnte. Zu Beginn fand der Austausch zwischen dem EDA und den Staatssekretariaten (SBFI, SECO und SIF [Staatssekretariat für internationale Finanzfragen]) einerseits und den Kantonen (Stellen für Aussenbeziehungen und Standortförderungen) andererseits statt. Seit 2022 werden auch Städte und Gemeinden einbezogen.

Stadt Chongqing

Mit der grössten Stadt Chinas – Chongqing – wurde am 23. April 2012 erst ein Letter of Intent für eine Partnerschaft mit dem Kanton Zürich unterzeichnet und ein Jahr später der eigentliche Partnerschaftsvertrag. Seither finden gegenseitige Delegationsreisen statt. Im Berichtszeitraum wurde 2019 in Zürich eine Fachdelegation zum Thema Tourismus empfangen. Dabei ging es um die gegenseitige Promotion der touristischen Attraktionen der Partnerregionen. Zudem besuchte eine politische Delegation aus Chongqing im Oktober 2019 den Kantonsrat und tauschte sich mit dem Kantonsratspräsidenten aus. Seit dem Ausbruch der Coronapandemie haben bis Ende 2022 keine Delegationsempfänge bzw. -reisen mehr stattgefunden.

Provinz Guangdong

Die formelle Partnerschaft mit der Provinz Guangdong besteht seit dem 18. April 2014. Die wichtigste Zusammenarbeit besteht beim Thema Finanzen. Seit 2018 findet einmal jährlich der «Financial Round Table» (FRT) statt, im Beisein des Gouverneurs von Guangdong und der Volkswirtschaftsdirektorin. Im April 2018 fand der FRT erstmals in Zürich statt und im Mai 2019 in Guangdong: Der Finanzdirektor führte stellvertretend für die Volkswirtschaftsdirektorin eine Finanzdelegation nach China an, mit Vertretungen der wichtigsten Finanzinstitute aus Zürich. Dabei fand in Guangdong auch ein Treffen mit dem Gouverneur, Ma Xingrui, statt und ausserdem in der Finanzmetropole Hongkong mit der damaligen Regierungschefin Carrie Lam. Ziel der Reise war die Intensivierung des Finanzdialogs zwischen beiden Regionen, die Pflege der fünfjährigen Freundschaft und das Kennenlernen der jüngsten Finanzinnovationen in der boomenden Greater Bay Area. Aufgrund der Coronapandemie wurde der FRT 2020 und 2021 virtuell bzw. hybrid durchgeführt. Das Gefäss des FRT dient als langfristig orientierte Plattform zur Zusammenarbeit der Finanzdienstleistungsakteure. Beide Seiten beziehen ihre relevanten Akteure auf nationaler und regionaler Ebene mit ein, neben Finanzinstitutionen auch das Finanzministerium, die Zentralbank, die Finanzaufsichtsbehörde, die Börse und die Verbände der Banken- und Versicherungsindustrie. In welcher Form der FRT weitergeführt wird, ist noch offen. Ausserdem fand in der Provinz Guangdong Anfang 2022 ein Gouverneurswechsel statt. Der neue Gouverneur, Wang Weizhong, ist auch stellvertretender Parteisekretär. Für den Kanton Zürich bedeutet dies, dass die Beziehungspflege wieder neu aufgenommen werden muss. Noch vor der Coronapandemie wurde in Zürich 2019 eine Fachdelegation aus Guangdong zum Thema Tourismus empfangen. Dabei ging es um die gegenseitige Förderung der touristischen Attraktionen der Partnerregion.

FOKUS

Partnerschaften im Rahmen einer kohärenten Schweizer Aussenpolitik

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Regionen ist aufgrund von Veränderungen im geopolitischen Umfeld, Krisen, der Coronapandemie und wirtschaftlichen Verwerfungen in den letzten Jahren anspruchsvoller geworden. So erschweren etwa die Spannungen in den Beziehungen zwischen dem Westen und China mit unterschiedlichen Akzenten in der Aussen(wirtschafts)politik der USA einerseits und der EU andererseits die Positionierung der Schweiz in der Welt, auch zu China.

In diesem Umfeld hat der Bundesrat am 19. März 2021 seine Grundsätze für die Chinapolitik kommuniziert («China-Strategie 2021–2024»). Darin misst der Bundesrat einer kohärenten Aussenpolitik von Bund und Kantonen einen hohen Stellenwert bei. Der Bundesrat setzt sich nicht zuletzt im Hinblick auf die Einsitznahme der Schweiz im Sicherheitsrat der UNO in den Jahren 2023 und 2024 mit Nachdruck für die Einhaltung des Völkerrechts und von rechtsstaatlichen Prinzipien ein.

Die formalisierte Zusammenarbeit mit den chinesischen Partnern hatte für den Kanton Zürich bis zur Coronapandemie eine erhebliche Bedeutung erlangt. Der Austausch mit Delegationen aus den Partnerregionen ist gewinnbringend, aber auch aufwendig – personell, fachlich und zeitlich – und im gegenwärtigen geopolitischen Umfeld politisch anspruchsvoll. Der Aufbau und Ausbau von guten Beziehungen mit chinesischen Provinzen und Städten erfordern auf Regierungsebene regelmässige, gegenseitige Delegationsbesuche. Um konkrete Projekte und Initiativen (auch mit bzw. zwischen Unternehmen und Bildungsinstitutionen) erfolgreich anstossen zu können, müssen Kontaktnetze sowie das Vertrauen auf Fachebene aufgebaut werden. Insgesamt erfordern Partnerschaften einen beträchtlichen Zeithorizont und eben solche personelle Mittel. Unabdingbar sind zudem die Abstimmung und der Austausch mit dem Bund zur Gewährleistung der ausserpolitischen Kohärenz.

Analyse der China-Partnerschaften

Der Regierungsrat erachtete schon 2019 eine Analyse der China-Partnerschaften als zweckmässig und erteilte der Staatskanzlei den Auftrag, die China-Partnerschaften des Kantons zu untersuchen. Die Staatskanzlei arbeitete dabei eng mit einem China-Experten und der Volkswirtschaftsdirektion zusammen. Die Erfahrungen der letzten sechs bis sieben Jahre wurden aus verschiedenen

Winkeln beleuchtet und die Stakeholder einbezogen. Es zeigte sich, dass die augenscheinlichste konkrete Entwicklung hauptsächlich mit der Provinz Guangdong im Finanzbereich im Rahmen des Financial Round Table stattgefunden hatte. Im Finanzbereich zeigten die Stakeholder im Kanton Zürich denn auch ein besonders grosses Interesse nach einer Weiterführung bzw. -entwicklung.

Zukünftige Partnerschaften

Im Rahmen der Analyse der China-Partnerschaften des Kantons befasste sich der Regierungsrat mit grundsätzlichen Aspekten der Beziehungspflege und erliess neue Richtlinien für die Pflege der internationalen Beziehungen und die formalisierte Zusammenarbeit (Was ist zu beachten, wenn Schritte in Richtung formalisierte Zusammenarbeit mit ausländischen Regionen und Städten angestrebt werden?).⁴⁰ Der Regierungsrat legt den Fokus bei Partnerschaften mit ausländischen Regionen und Städten weiterhin auf der Aussenwirtschaft. Ob solche Beziehungen eingegangen werden, entscheidet sich in erster Linie aufgrund der Ziele und Interessen des Kantons Zürich an der Zusammenarbeit in einem oder mehreren Themenbereichen. Ausserdem ist ein Konzept mit ausgewiesenen Stakeholder-Interessen mit Potenzial für die Weiterentwicklung von zukunfts-trächtigen Branchen, Clustern oder Technologien der involvierten Regionen und Städte erforderlich. Voraussetzung sind weiter hinreichend finanzielle und personelle Mittel für die regelmässige Pflege der Beziehungen. Der Kanton Zürich möchte sich somit weiterhin auf einige wenige Partnerschaften beschränken. Zentral sind aber ausserdem einschlägige Kompetenzen und kontextuelle Analysefähigkeiten (z. B. China-Kompetenz) in der Verwaltung für die Zusammenarbeit oder ein Konzept zu deren Erarbeitung. Dies insbesondere, weil die Bedeutung des internationalen politischen Umfeldes und die Kohärenz der Aussenpolitik von Bund und Kantonen einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Namentlich erfordert eine kohärente Aussenpolitik den Austausch von Knowhow und Abstimmung zwischen dem Bund und den Kantonen. In diesem Sinne ist der 2020 etablierte jährliche Informationsaustausch auf Fachebene zwischen dem Bund und den Kantonen zu China ein erfreulicher Ansatz, der zu systematisieren und verstetigen ist.

⁴⁰ RRB Nr. 1116/2021 vom 6. Oktober 2021, Richtlinien des Regierungsrates zur Pflege der internationalen Beziehungen des Kantons Zürich

Weitere internationale Zusammenarbeitsbereiche

Internationale Zusammenarbeit und humanitäre Nothilfe

Der Kanton Zürich verfügt über keine gesetzlichen Grundlagen für humanitäre Nothilfe, Entwicklungs- oder Transitionszusammenarbeit aus ordentlichen Staatsmitteln. Er bewilligt aber gemäss Lotteriefondsgesetz⁴¹ und Verordnung über den Gemeinnützigen Fonds⁴² regelmässig Beiträge aus dem Gemeinnützigen Fonds (ehemals Lotteriefonds) für entsprechende Projekte. Ausserdem stellt er regelmässig sein Fachwissen für ausländische Regierungen und Behörden sowie zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure im Sinne eines Knowhow-Transfers zur Verfügung. Stellvertretend sei das Projekt der Pädagogischen Hochschule Zürich zur Förderung der Ausbildung von Lehrpersonen in Armenien, Georgien und der Republik Moldau genannt, das 2020 mit Fr. 500 000 aus dem Fonds unterstützt wurde. Ebenfalls mit einem Beitrag aus dem Lotteriefonds unterstützt wurde 2019 die Partnerschaft des Kinderspitals Zürich mit dem Kinderspital «Arabkir» in Eriwan (Armenien) mit Fr. 403 000. Ein langfristiges Engagement besteht beispielsweise auch im Rahmen eines Projekts der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, das die Staatsanwaltschaft Zürich zusammen mit den Strafverfolgungsbehörden in Bosnien umsetzt. Diese Unterstützung ist einerseits inhaltlicher Natur. So werden bosnische Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in komplexen Wirtschaftsstrafverfahren beraten. Andererseits zielt die Unterstützung auf die strukturelle Ebene ab und versucht so, die Effizienz der Strafbehörden zu steigern. 2022 wurden aus dem Gemeinnützigen Fonds ausserdem 1 Mio. Franken an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz als Soforthilfe für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine gesprochen.

Zürcher Expertise auf dem internationalen Parkett

Vertreterinnen und Vertreter des Kantons nehmen auch an internationalen Fachtagungen und Projekten teil (z. B. bringt ein Vertreter des Statistischen Amtes seine Expertise im Bereich der Künstlichen Intelligenz als Mitglied in einer Arbeitsgruppe der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen ein). Ferner unterstützt der Kanton mit Knowhow den Bund bei dessen internationalen Vertretungsaufgaben (z. B. Mitglied im internationalen IPSAS-Board). Viele Innovationen und Leistungen des Kantons geniessen internationale Anerkennung. Es werden auch immer wieder internationale Preise gewonnen. So durfte die Kantonsapotheke Zürich im Oktober 2019 in Las Vegas (USA) den Facility of the Year Award der International Society for Pharmaceutical Engineering entgegennehmen.

Umsetzung von Menschenrechten und weiteren internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Da Menschenrechte und andere internationale Verpflichtungen der Schweiz häufig die Zuständigkeitsbereiche der Kantone betreffen, sind diese angehalten, die internationalen Vorgaben im Kanton umzusetzen und anzuwenden. Als Beispiel kann hier die Umsetzung der internationalen Behindertenkonvention (UNO-BRK) angeführt werden. Mit dem Aufbau des Zürcher Mitwirkungsmodells «Partizipation Kanton Zürich» in Zusammenarbeit mit der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) wird sichergestellt, dass alle Gruppen von Menschen mit Behinderung bei der Umsetzung der UNO-BRK einbezogen werden. Am 6. Juli 2022 hat der Regierungsrat den Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022–2025 festgesetzt. Der Kanton übernimmt damit die Verantwortung für die Umsetzung der UNO-BRK innerhalb der staatlichen Aufgaben. Zürich ist der erste Kanton mit einem kantonalen Aktionsplan. Mit der Durchführung der ersten Aktionstage Behindertenrechte 2022 in Zusammenarbeit mit der BKZ wurde mit einem breiten Netzwerk die Thematik in die Öffentlichkeit getragen. Über 100 Beteiligte zählten zur Aktionspartnerschaft, und über 100 Aktionen wurden innerhalb von 14 Tagen durchgeführt. Der Erfolg war Inspiration für den Bund und weitere Kantone. Zurzeit laufen die Vorbereitungen für nationale Aktionstage im Mai 2024.

Aufgrund der vielfältigen kantonalen Zuständigkeiten finden immer wieder Besuche der internationalen Kontroll- bzw. Überwachungsgremien in den Kantonen statt. So empfing der Kanton Zürich 2022 die UNO-Arbeitsgruppe von Experten für Menschen afrikanischer Abstammung (Working Group of experts on people of African descent [WGEPAD]). Auch bei der Umsetzung weiterer internationaler Verpflichtungen und Zusicherungen ist der Bund auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen. So betrafen die Meldepflichten zur Durchsetzung der internationalen Sanktionen gegen Russland infolge des Angriffskrieges gegen die Ukraine im Jahr 2022 auch die kantonalen Handelsregister-, Grundbuch- und Steuerämter.

⁴¹ LS 612

⁴² LS 612.1

FOKUS

Umsetzung von Menschenrechten im föderalen System der Schweiz

Die Menschenrechte sind unveräusserliche Rechte, die allen Menschen in gleicher Weise allein aufgrund ihres Menschseins zustehen. Es sind universelle Grundrechte, die unteilbar sind und nicht hierarchisiert werden sollten. Während in der Schweiz nach aussen jeweils der Bund für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen verantwortlich ist, liegt innerstaatlich die Umsetzung dieser Verpflichtungen vielmals in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, so etwa im Gesundheitswesen, bei der Polizei und dem Strafvollzug oder der Ausgestaltung der Sozialhilfe. Auch wenn die Umsetzung eines Abkommens in der Kompetenz des Bundes liegt und die Kantone Bundesrecht lediglich vollziehen, verfügen sie über einen teilweise erheblichen Ermessensspielraum (Vollzugsföderalismus). Zahlreiche Studien haben ergeben, dass sich der Föderalismus positiv auf die Verwirklichung der Menschenrechte auswirken kann. Von praktischer Relevanz sind die kantonalen Grundrechte in jenen Bereichen, in denen sie im Vergleich mit den Garantien der Bundesverfassung weitergehende Schutzbereiche aufweisen.

Im Weiteren entwickeln viele Kantone innovative Ansätze zur Umsetzung der Menschenrechte, die sich gesamtschweizerisch kaum hätten durchsetzen lassen.⁴³ Indem die Kantone als Versuchslabore fungieren und andere Kantone mit ihrer Vorgehensweise inspirieren, kann einer allfälligen Innovationsschwäche sowie Reformblockaden auf der Bundesebene zu einem gewissen Grad entgegengewirkt werden (bottom-up policy transfer).⁴⁴ Beispielsweise gibt es im Kanton Zürich auf die Bekämpfung von Menschenhandel spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, welche die Verfolgung der Täterinnen und Täter gewährleisten. Ein weiteres Beispiel bildet das Mitwirkungsmodell «Partizipation Kanton Zürich», wodurch sichergestellt wird, dass Menschen mit Behinderung bei der Umsetzung der internationalen Behindertenkonvention im Kanton Zürich mitwirken können. Zürich war aufgrund der Leitung des Bereichs Menschenrechte und

Wirtschaft durch das Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich ausserdem einer der Standortkantone des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR). Das SKMR wurde im Hinblick auf eine mögliche Einsetzung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) gemäss den Anforderungen der UNO als befristetes Pilotprojekt eingerichtet. Nachdem die eidgenössischen Räte 2021 eine Gesetzesvorlage zur Schaffung einer NMRI verabschiedet haben, sind zurzeit die Umsetzungsarbeiten im Gang.

Der Föderalismus kann die Umsetzung der Menschenrechte aber auch erschweren. Teilweise werden Unterschiede zwischen den Kantonen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht kritisiert. Dies wird vor allem dann problematisch, wenn einzelne Kantone völkerrechtliche oder bundesrechtliche Vorgaben missachten. Ansonsten sind kantonale Unterschiede zulässig und durchaus gewollt. Zudem geniessen lokal und regional angepasste Lösungen eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung und damit eine stärkere demokratische Legitimierung. Eine gewisse kantonale Autonomie in der Menschenrechtspolitik kann daher grundsätzlich mehrere Chancen mit sich bringen.

⁴³ Eva Maria Belser / Sandra Egli (2022): Föderalismus als Chance für die Menschenrechte, in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechte in der Schweiz stärken: Neue Ideen für Politik und Praxis, Kölliken. Andrea Egbuna-Joss / Nathalie Hiltbrunner / Eva Maria Belser (2013): Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. Schriftenreihe SKMR. Bern: Editions Weblaw

⁴⁴ Céline Mavrot (2017): Concerted horizontal policy transfer: How local action can drive national compliance to international norms, in: Magdaléna Hadjisky / Leslie A. Pal / Christopher Walker (Hrsg.), Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects. Edward Elgar Publishing, S. 101–124; Wolf Linder / Sean Müller (2017): Schweizerische Demokratie, 4. Aufl., Bern

Anhang

Anhang I: Vertretungen des Regierungsrates in den Gremien der Aussenbeziehungen⁴⁵

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	Leitender Ausschuss: RR Ernst Stocker Plenarversammlung: RR Ernst Stocker Delegation der KdK für den Europadialog mit dem Bundesrat: RR Jacqueline Fehr Delegation der KdK im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) des Europarates: RR Jacqueline Fehr Delegation der KdK für die Tripartite Konferenz Bund, Kantone, Städte/Gemeinden (TK): RR Jacqueline Fehr
Metropolitankonferenz Zürich (MKZ)	RR Carmen Walker Späh
Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich (RKZ)	RR Carmen Walker Späh
Assoziiertes Mitglied in den drei regionalen Regierungskonferenzen:	
– Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)	Delegation von RR und Staatsschreiberin
– Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)	Delegation von RR und Staatsschreiberin
– Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)	Delegation von RR und Staatsschreiberin
ch Stiftung	RR Mario Fehr
Internationale Bodensee-Konferenz (IBK)	Regierungschefkonferenz: RR Ernst Stocker Ständiger Ausschuss: Staatsschreiberin
Versammlung der Regionen Europas (VRE)	RR Mario Fehr
Digitale Verwaltung Schweiz (DVS)	Politisches Führungsgremium: Staatsschreiberin

⁴⁵ Regierungsmitglieder sind auch in ihrer Funktion als Direktionsvorsteherin oder -vorsteher in zahlreichen Gremien der Aussenbeziehungen vertreten (z. B. Fachdirektorenkonferenzen). Diese Gremien sind in dieser Liste nicht enthalten.

Anhang II: Treffen ausländischer Delegationen mit einer Vertretung des Regierungsrates⁴⁶

7. November 2022	Botschafter des Haschemitischen Königreichs Jordanien
4. November 2022	Generalkonsul der Volksrepublik China
29. September 2022	Botschafter der Republik Chile
27. September 2022	Ukrainische Delegation
1. September 2022	Botschafterin des Königreichs Spanien
3. Mai 2022	Botschafterin der Republik Namibia
28. April 2022	Ministerpräsident des Bundeslandes Baden-Württemberg, Bundesrepublik Deutschland
1. April 2022	Botschafter der Republik Peru
24. März 2022	Botschafter von Rumänien
8. Februar 2022	Botschafter der Republik Kenia
17. Dezember 2021	Botschafter von Ungarn
30. November 2021	Botschafter der Italienischen Republik
27. November 2021	Stv. Vorsitzender des Landeskomitees der Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes
10. November 2021	S. D. Erbprinz von und zu Liechtenstein
3. September 2021	Botschafter des Grossherzogtums Luxemburg Botschafterin des Königreichs der Niederlande
15. Juni 2021	Botschafter der Französischen Republik
27. Mai 2021	Botschafter der Europäischen Union
20. Mai 2021	Botschafter von Georgien
7. Februar 2020	Botschafterin der Republik Kroatien
4. Februar 2020	Botschafter der Föderativen Republik Brasilien
30. Januar 2020	Bürgermeister von Genua, Italien
10. Januar 2020	Generalkonsul der Republik Peru
6. Dezember 2019	Ministerpräsident des Bundeslandes Baden-Württemberg, Bundesrepublik Deutschland
2. Dezember 2019	Generalkonsul der Französischen Republik
21. November 2019	Botschafter des Königreichs Belgien
25. Oktober 2019	Botschafter der Russischen Föderation
24. Oktober 2019	Vizegouverneur von Guangdong, Volksrepublik China
26. September 2019	Botschafterin von Kanada
30. August 2019	Vizebürgermeisterin von Chongqing, Volksrepublik China
30. Juni 2019	Staatspräsident der Argentinischen Republik Botschafter der Argentinischen Republik
27. Juni 2019	Delegation des Regionalen Repräsentantenrates der Republik Indonesien
17. Mai 2019	Botschafter der Ukraine
2. April 2019	Botschafterin der Libanesischen Republik
21. März 2019	Botschafter der Argentinischen Republik
15. März 2019	Generalkonsul der Volksrepublik China
6. März 2019	Vertreter des Landesrates des Bundeslandes Niederösterreich, Republik Österreich
26. Februar 2019	Botschafter des Staates Israel
13. Februar 2019	Ministerpräsident des Königreichs der Niederlande
21. Januar 2019	Vizepräsident der Volksrepublik China
15. Januar 2019	Botschafterin des Vereinigten Königreichs
15. Januar 2019	Botschafter der Volksrepublik China

⁴⁶ Regierungsmitglieder treffen sich auch in ihrer Funktion als Direktionsvorsteherin oder -vorsteher mit ausländischen Delegationen und Persönlichkeiten. In dieser Liste sind nur einzelne dieser Treffen enthalten.

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BV	Bundesverfassung
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EDA	Eigenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EIZ	Europa Institut der Universität Zürich
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
GDK	Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HRK	Hochrheinkommission
IBK	Internationale Bodensee-Konferenz
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KV	Kantonsverfassung
MKZ	Metropolitankonferenz Zürich
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
LS	Loseblattsammlung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OG RR	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung
RKZ	Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich
RR	Regierungsrätin, Regierungsrat
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SR	Systematische Rechtssammlung
STAF	Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung
TK	Tripartite Konferenz
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNO	United Nations Organization; Vereinte Nationen
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung
VRE	Versammlung der Regionen Europas
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung



24. März 2022: Botschafter von Rumänien



21. März 2019: Botschafter der Argentinischen Republik



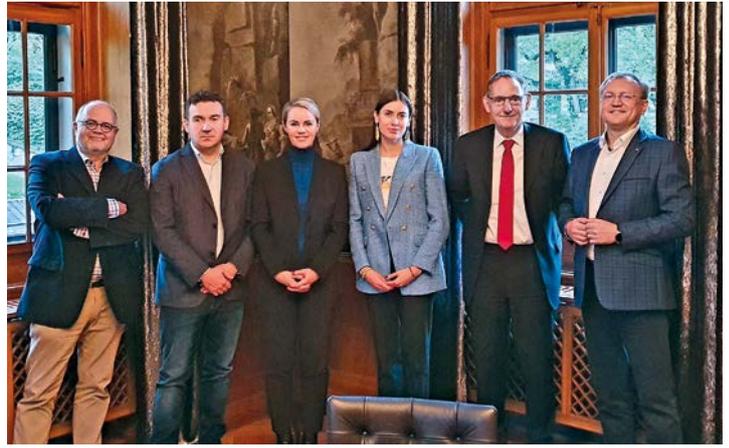
15. Juni 2021: Botschafter der Französischen Republik



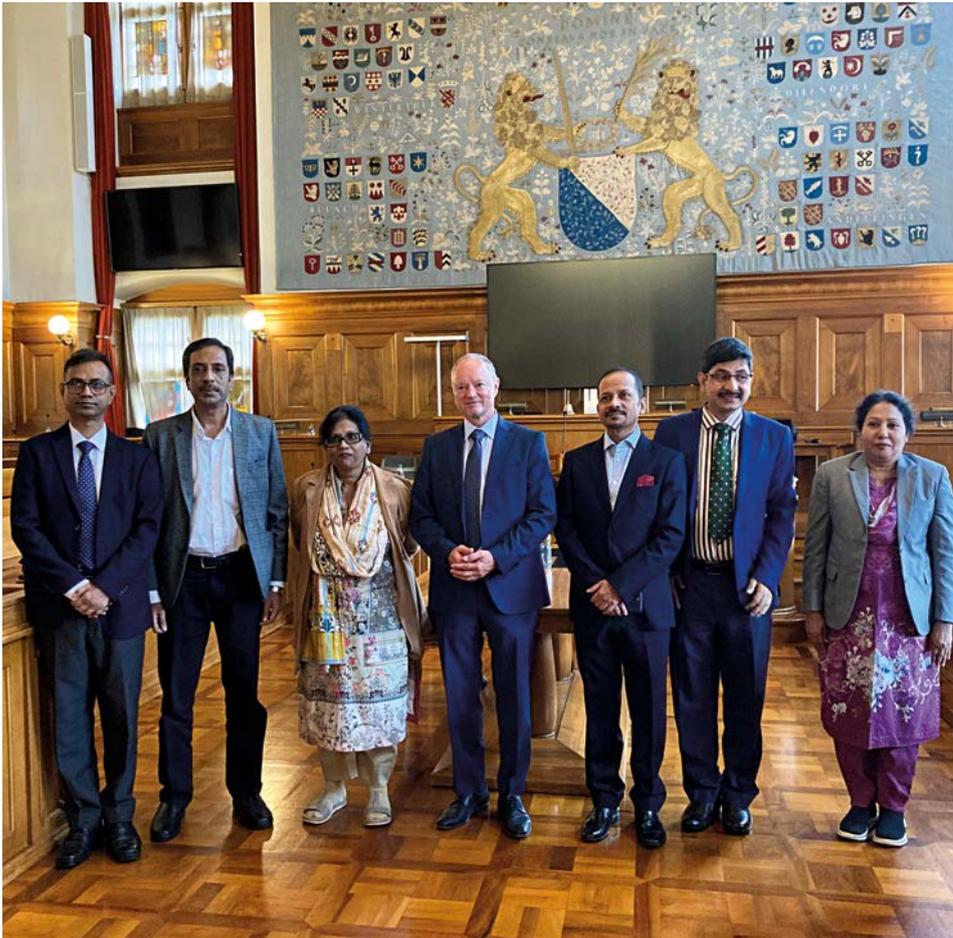
25. Oktober 2019: Botschafter der Russischen Föderation



1. September 2022: Botschafterin des Königreichs Spanien



27. September 2022: Ukrainische Delegation einer humanitären Hilfsorganisation und des Parlaments sowie der Direktor des EIZ



22. Juni 2022: Delegation der Cabinet Division der Volksrepublik Bangladesch



21. Januar 2019: Vizepräsident der Volksrepublik China



1. April 2022: Botschafter der Republik Peru



21. November 2019: Botschafter des Königreichs Belgien



4. Februar 2020: Botschafter der Föderativen Republik Brasilien



27. Mai 2021: Botschafter der Europäischen Union



17. Dezember 2021: Botschafter von Ungarn



24. Oktober 2019: Vizegouverneur von Guangdong, Volksrepublik China



3. September 2021: Botschafter des Grossherzogtums Luxemburg, Botschafterin des Königreichs der Niederlande



28. April 2022: Ministerpräsident des Bundeslandes Baden-Württemberg



7. Februar 2020: Botschafterin der Republik Kroatien



15. Januar 2019: Botschafterin des Vereinigten Königreichs



10. November 2021: S. D. Erbprinz von und zu Liechtenstein



8. Februar 2022: Botschafter der Republik Kenia



29. September 2022: Botschafter der Republik Chile



13. Februar 2019: Ministerpräsident des Königreichs der Niederlande



26. September 2019: Botschafterin von Kanada



Impressum

Herausgeber

Regierungsrat des Kantons Zürich
Februar 2023

Redaktion

Koordination Aussenbeziehungen,
Staatskanzlei des Kantons Zürich

Fotos

Ein Foto wurde von der Internationalen Bodensee-Konferenz zur Verfügung gestellt (S. 28). Alle übrigen Fotos wurden von der Staatskanzlei des Kantons Zürich erstellt.