

Positionsbezug vom 24. Juni 2016

Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

1. Ausgangslage

1 Wenige Jahre nach der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde auf Bundesebene die Diskussion um die Aufgabenteilung neu angestossen. Im Auftrag des Parlaments präsentierte der Bundesrat im Jahr 2014 einen Bericht über die Einhaltung der Grundsätze der NFA, namentlich der Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Weiter hat das Parlament 2015 eine Motion der Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) angenommen, die den Bundesrat auffordert, sämtliche Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen systematisch zu analysieren.

2 Auch auf Kantonebene ist die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ein Thema. In ihrer Stellungnahme vom 20. Juni 2014 zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen verlangen die Kantonsregierungen, dass die Entflechtung von Verbundaufgaben weitergeführt wird. Diese Forderung bekräftigen die Kantone im Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013, der verschiedene Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus vorschlägt, wobei die grundlegende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an erster Stelle genannt wird. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Kantone der Moment gekommen, um die Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen umfassend zu überprüfen.

2. Grundhaltung

3 Ein gut funktionierender Bundesstaat setzt voraus, dass Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben sowie deren Finanzierung eindeutig zugewiesen werden. In diesem Sinne geht die mit der NFA-Reform begonnene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung aus Sicht der Kantonsregierungen in die richtige Richtung, muss jedoch konsequent weitergeführt werden. Klare Verantwortlichkeiten führen nicht nur zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, sie stärken auch die Stellung der Kantone im schweizerischen Bundesstaat und somit den föderalistischen Staatsgedanken.

Subsidiarität

4 Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Der Bund übernimmt nur Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Die Kantonsregierungen verstehen diesen Grundsatz nicht nur als staatspolitische Maxime und grundlegenden Pfeiler des schweizerischen Föderalismus. Mit der Verankerung in der Bundesverfassung hat der Grundsatz der Subsidiarität auch den Charakter eines Rechtsprinzips angenommen. Die Bundesbehörden stehen in der Pflicht, das Subsidiaritätsprinzip bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen und anderen Erlassen zu beachten und den Bedarf einer (neuen) Bundesregelung ausreichend zu begründen.

5 Die Kantonsregierungen fordern den Bundesrat auf, in seinen Botschaften zu Vorlagen, welche die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen betreffen, systematisch Ausführungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips vorzusehen, wie er dies in seinem Bericht über die Einhaltung der Grundsätze der NFA vom 12. September 2014 (in Erfüllung des Postulats Stadler) angekündigt hat. Die entsprechenden Beurteilungskriterien sind von Bund und Kantonen in geeigneter Form gemeinsam festzulegen.

Fiskalische Äquivalenz

6 Weiter ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz zu beachten, wonach Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger einer staatlichen Leistung möglichst kongruent sein sollen (Art. 43a Abs. 2-3 BV). Auch dieser Grundsatz ist mit seiner verfassungsrechtlichen Verankerung zu einem Rechtsprinzip geworden. Analog zum Subsidiaritätsprinzip fordern die Kantonsregierungen den Bundesrat auf, in seinen Botschaften zu Vorlagen, welche die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen betreffen, systematisch Ausführungen zur Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vorzusehen.

7 Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist in der Praxis nicht immer einfach anzuwenden. Oft fällt der Nutzen einer öffentlichen Leistung auf mehreren Staatsebenen an und lässt sich somit institutionell nicht klar abgrenzen. Um Fehlallokationen und Fehlanreize bei der Aufgabenerfüllung zu vermeiden, ist es insbesondere entscheidend, dass Entscheidungs- und Finanzierungsebene deckungsgleich sind. Die Festlegung klarer Zuständigkeiten nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist auch der wirksamste Schutz vor einseitigen Kostenverlagerungen im Rahmen von Sparprogrammen.

Vollzug von Bundesrecht durch Kantone

8 Die Kantone stellen nicht nur in ihren Zuständigkeitsbereichen, sondern auch in vielen Aufgabenbereichen des Bundes den Vollzug sicher. Die Kantone erhalten für den Vollzug von Bundesrecht grundsätzlich keine Abgeltung. Eine Abgeltung erfolgt nur, wenn eine solche in der Verfassung oder im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Deshalb beanspruchen die steigenden Vollzugsvorgaben des Bundes zunehmend finanzielle und personelle Ressourcen der Kantone, mit der Folge, dass diese ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche vernachlässigen müssen. Die Problematik der steigenden Vollzugskosten ist deshalb im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene systematisch zu thematisieren. Die Auswirkungen einer Vorlage auf die Kantone müssen im Sinne der Transparenz nicht nur in den Botschaften des Bundesrates, sondern bereits in den Vernehmlassungsvorlagen nach Rücksprache mit den Kantonen ausgeführt und quantifiziert werden. Dabei sind die von der gemein-

samen Arbeitsgruppe Bund – Kantone vorgeschlagenen Massnahmen zur besseren Umsetzung von Bundesrecht zu berücksichtigen.

9 Die Kantonsregierungen fordern den Bund auf, bei den Vollzugsvorgaben generell Zurückhaltung zu üben. Gerade auch bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone sind die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalische Äquivalenz zu beachten sowie die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47 BV). Dies bedeutet konkret, dass kantonale Unterschiede im Vollzug zugelassen und als Chance für innovative Lösungen wahrgenommen werden. Qualitätssicherung und Wirkungskontrolle müssen sich auf das Wesentliche konzentrieren und flexibel ausgestaltet sein. Wenn der Bund detaillierte Vollzugsvorgaben macht, die für die Kantone zu übermässigen Vollzugskosten führen, dann sind diese entsprechend abzugelten. Werden durch neue Rechtserlasse auch neue IT-Systeme erforderlich, so hat der Bund die Kosten für Entwicklung, Wartung und Betrieb der zentralen Systeme zu tragen und diese den Kantonen zur Verfügung zu stellen.

Lastenverteilung Bund – Kantone

10 Insgesamt hat sich die Verteilung der Lasten zwischen Bund und Kantonen in den letzten Jahren disproportional entwickelt. Zwar wurde die Haushaltsneutralität im Bereich der NFA-Aufgaben nachträglich korrigiert. Darüber hinaus wurde jedoch die Kostenentwicklung für die einzelnen Staatsebenen nie näher untersucht. Die Kantone müssen heute für die Finanzierung von äusserst kostendynamischen Bereichen aufkommen. Seit 2008 hatten die Kantone im Sozial- und Gesundheitsbereich zusätzliche Lasten in der Grössenordnung von CHF 3 Mrd. zu stemmen und dies dürfte nur der Anfang sein. Es stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, ob die Kantone diese anhaltende Aufwandsteigerung in staatlichen Kernaufgaben in Zukunft noch auffangen können, ohne neue Finanzierungsquellen zu eröffnen (z.B. Beteiligung der Kantone an der Mehrwertsteuer). Insgesamt dürfen die Kantone keinesfalls stärker belastet werden als heute.

Keine weiteren subsidiären Bundeskompetenzen

11 Die Kantonsregierungen lehnen die Einführung von weiteren subsidiären Bundeskompetenzen – wie sie derzeit in verschiedenen Politikbereichen auf Bundesebene diskutiert werden – dezidiert ab. Diese neuartige Regelungstechnik läuft – mit Ausnahme der Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen gemäss Art. 48a BV – den Zielen der NFA-Reform zuwider und führt zu neuen Aufgabenverflechtungen. Da die Entstehung der betreffenden Bundeskompetenz vom Eintritt eines ungewissen, künftigen Ereignisses abhängt, ist diese Regelungstechnik auch unter dem Aspekt der Rechtssicherheit kritisch zu beurteilen.

Effizienzsteigerungen bei Programmvereinbarungen

12 Schliesslich sprechen sich die Kantonsregierungen für weitere Effizienzsteigerungen im Zusammenspiel Bund – Kantone aus. Mit der NFA-Reform wurden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen eingeführt: Der Bund soll sich auf die strategischen Ziele beschränken, während den Kantonen möglichst grosse operative Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird. Dieser Paradigmawechsel von einem «Denken in Objektfinanzierung» hin zu einem «Denken in Programmen mit Zielen und Indikatoren» soll mit dem Instrument der Programmvereinbarung umgesetzt werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen nun aber, dass dieses Ziel nicht überall erreicht wurde. Die Kantone stellen bei verschiedenen Programmvereinbarungen eine zunehmende Bürokratisierung fest, die der ursprünglichen Idee einer ziel- und wirkungsorientierten Zu-

sammenarbeit diametral entgegenläuft. Der Bund sollte sich darauf konzentrieren, auf der Zielebene Einfluss zu nehmen, und die Regelungsdichte deutlich reduzieren.

13 Nachfolgend sind die Aufgabenbereiche aufgeführt, in denen die Kantonsregierungen Handlungsbedarf hinsichtlich der Aufgabenteilung und/oder der Finanzierungsverantwortung, aber auch hinsichtlich weiterer Effizienzsteigerungen im Zusammenspiel Bund – Kantone erkennen. Allfällige Aufgabenneuzuteilungen müssen sowohl für den Bund wie auch für die Kantone tragbar sein. Dabei müssten Kostenverlagerungen haushaltsneutral kompensiert werden – auch mit Blick auf die langfristige Kostenentwicklung.

3. Handlungsbedarf hinsichtlich der Aufgabenteilung und/oder der Finanzierungsverantwortung

3.1. Ergänzungsleistungen

14 Gemäss Art. 112a BV richten Bund und Kantone Ergänzungsleistungen (EL) aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV und IV nicht gedeckt ist. Die Verantwortung für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung wird von Bund und Kantonen gemeinsam getragen. Verfassungsrechtlich handelt es sich aber um eine Aufgabe im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV). Im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) sind Umfang der EL sowie Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen festgelegt. Im Bereich der Existenzsicherung werden die Ergänzungsleistungen zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen. Für den dynamischen Bereich der Heim- und Krankheitskosten sollen die Kantone aufkommen.

Handlungsbedarf

15 Die Kosten von Bund und Kantonen für die gemeinsam finanzierten EL haben in den letzten 12 Jahren stark zugenommen und machen heute insgesamt rund CHF 4.7 Mia. pro Jahr aus. Dabei ist der Kostenanstieg für die von den Kantonen finanzierten Leistungen deutlich grösser als beim Bundesanteil. Diese Mehrbelastung für die Kantone ist zum grössten Teil durch den Bund verursacht. Nicht nur hat der Bund die Revision des ELG wiederholt aufgeschoben, er hat auch durch Anpassungen und Leistungskürzungen in anderen Sozialversicherungen erhebliche Kostenverlagerungen in die EL (und in die Sozialhilfe) verursacht. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird im Bereich der EL nicht eingehalten.

16 Es stehen deshalb erste Überlegungen im Raum bezüglich einer möglichen Anpassung des EL-Schlüssels (5/8 Bund – 3/8 Kantone) für die Existenzsicherung zulasten des Bundes. Im Sinne einer konsequenten Aufgabentflechtung ist zu prüfen, den Teil der Existenzsicherung vollständig in die Verantwortung des Bundes zu überführen, während die Pflege- und Heimkosten weiterhin von den Kantonen getragen würden. Eine solche Entflechtung würde das System vereinfachen und die Steuerung erleichtern. Jede Reform der EL –

in welche Richtung auch immer sie geht – muss das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit berücksichtigen und darf die Kantone auf keinen Fall noch weiter belasten.

17 Die Kantone sollten bei der Festlegung der EL-Beiträge über mehr Handlungsspielraum verfügen, namentlich in Bezug auf die Mietzinse und die Prämienverbilligungen. Um Subventionsüberschüsse und Ungleichheiten zu vermeiden, müssen die Kantone den regionalen und lokalen Gegebenheiten besser Rechnung tragen können. Bei der Überprüfung der Aufgabenteilung sind die Prämienverbilligungen für EL-Bezüger speziell zu berücksichtigen.

18 Um die Steuerung zu verbessern ist analog zur Eidgenössischen Kommission für die AHV/IV auch für die Ergänzungsleistungen eine eigenständige Kommission einzusetzen, in der die Vertreter der finanzierenden Körperschaften entsprechend ihrer Finanzierungsverantwortung Einsitz nehmen.

3.2. Pflegefinanzierung

19 Bei der Pflegefinanzierung geht es um die Finanzierung von Leistungen von Pflegeheimen, Spitexdiensten und freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen. Der Bund hat gemäss Art. 117 BV die Regelungskompetenz für das Krankversicherungsgesetz (KVG). Für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung sind die Kantone zuständig.

20 Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden im Rahmen des KVG die Beiträge der Krankenversicherung an die Pflege in Pflegeheimen oder durch Spitexorganisationen festgelegt. Diese sind nicht mehr Verhandlungsgegenstand zwischen Versicherern und Leistungserbringern. Gleichzeitig wurden die von den betroffenen Personen an die Pflege zu leistenden Beiträge beschränkt. Gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG regeln die Kantone die Restfinanzierung. Der Bund ist somit an der Finanzierung der Pflegeleistungen nicht beteiligt. Die Differenz zwischen den effektiv entstehenden (Norm-)Kosten und den von Krankenversicherung und betroffenen Personen zu leistenden Beiträgen müssen die Kantone decken. Die Gesetzesänderung war für sie mit Mehrkosten von jährlich rund CHF 800 Mio. verbunden.

Handlungsbedarf

21 Zwischen Bund und Kantonen sind die Kompetenzen klar geregelt. Einzelne Bundesstellen (BAG, Preisüberwacher) kritisieren zuweilen die sehr heterogenen Umsetzungsregelungen in den Kantonen. Aus Sicht der Kantonsregierungen besteht in Bezug auf die Aufgabenteilung kein Handlungsbedarf. Durch die hohe Ausgabendynamik aufgrund der demografischen Entwicklung und der generell steigenden Gesundheitskosten gerät jedoch die Lastenteilung zunehmend aus dem Gleichgewicht. Die Kosten zulasten der Kantone sind in diesem Bereich in den letzten Jahren dramatisch gestiegen. Die Kantone können dabei kaum Einfluss auf die Kostenentwicklung nehmen. Der Bund setzt die maximale Kostenbeteiligung nach Art. 25a KVG für die Versicherer und die Patienten fest. Die durch den Bund festgelegten Ansätze für die Pflegeleistungen durch die Krankenversicherungen sind jedoch zu tief angesetzt. Zudem sind die zugrunde liegenden Berechnungen nicht transparent und es wurde bezüglich Anpassung der Ansätze kein verbindlicher Mechanismus festgelegt. Die Kantons-

regierungen fordern deshalb, dass die Beiträge der Krankenversicherung an die Pflegekosten regelmässig der Kostenentwicklung angepasst werden. Über die Festlegung der Kostenbeteiligung der Krankenversicherung kann gesteuert werden, zu welchem Anteil diese das demographisch bedingte Ausgabenwachstum mittragen.

3.3. Spitalfinanzierung

22 Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung von hoher Qualität (Art. 117a Abs. 1 BV). Der Bund hat gemäss Art. 117 BV die Regelungskompetenz für das Krankenversicherungsgesetz (KVG). An die Spitalversorgung leistet er keine finanziellen Beiträge. Es sind die Kantone, die über Steuergelder finanzierte Mittel in der Höhe von rund CHF 9 Mia. für die Spitalfinanzierung aufwenden.

23 Gemäss KVG übernehmen die Kantone heute für die Finanzierung der stationären Spitalleistungen (inkl. REHA und Psychiatrie) 55 Prozent der Kosten, während die Krankenversicherer die restlichen 45 Prozent tragen. Eingeschlossen in den dual finanzierten Kosten sind die Anlagenutzungskosten. Die Kantone finanzieren darüber hinaus gemeinwirtschaftliche Leistungen, insbesondere die Kosten für Forschung und universitäre Lehre sowie für Versorgungsstrukturen, die aus regionalpolitischen Gründen betrieben und aufrechterhalten werden. Die ambulanten Spitalleistungen werden demgegenüber einzig über die Krankenversicherer finanziert. Die Tarife sind aber oft nicht kostendeckend, so dass Querfinanzierungen erfolgen.

Handlungsbedarf

24 Die Kostenlast hat sich mit der KVG-Revision 2007 (mit Auswirkungen ab 2012) zu Ungunsten der Kantone verschoben (ca. + 1.5 Mia. CHF pro Jahr). Entlastet wurde nicht die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), sondern die Zusatzversicherung. Es sind nun im Bundesparlament diverse Reformvorschläge in Diskussion, welche die Allokationseffizienz der finanziellen Mittel verbessern wollen: a) Das sogenannte Monistische Modell strebt an, dass die Kantone ihren heute geleisteten Finanzierungsbeitrag nicht mehr für die Spitalfinanzierung oder Pflegefinanzierung aufwenden, sondern direkt in den Risikoausgleich der Krankenversicherer und in höhere Prämienverbilligungen einspeisen. Nach Meinung der Kantonsregierungen bringt dies keinen Steuervorteil, sondern primär eine Machtverschiebung zugunsten der Versicherer und eine Erhöhung des Umverteilungsbedarfs über die Prämienverbilligung. b) Das Modell Mitfinanzierung Spitalambulante Leistungen sieht vor, dass die Kantone nicht nur die stationären Leistungen im Spital mitfinanzieren, sondern auch die Leistungen der Spitalambulatorien sogenannt dual mitfinanzieren sollen. Auch hier sehen die Kantonsregierungen keine Steuervorteile, sondern vor allem zusätzliche begriffliche Abgrenzungsfragen. Auf die Tarifstrukturen zurückzuführende Fehlanreize werden nicht eliminiert.

25 Die Neuordnung der Spitalfinanzierung brachte für die Kantone eine enorm hohe, nur bedingt beeinflussbare finanzielle Mehrbelastung. Aus Sicht der Kantonsregierungen sollte jedoch in den nächsten Jahren keine neue Reform mit zentralen Umstellungen angestossen werden. Die grossen Reformprojekte der Spitalfinanzierung befinden sich immer noch in der Umsetzungsphase. Die längerfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten ist zudem Voraussetzung für Investitionen und Optimierungen innerhalb der bestehenden Systeme. Wechselt man dauernd die Spielregeln ist diese Sicherheit gefährdet. Zukünftigen grösseren Systemeingriffen soll

eine breite Analyse und Diskussion über erwünschte und unerwünschte Anreize im Gesamtsystem zu Grunde liegen (z.B. Fehlanreize in der Spitalversorgung). Darüber hinaus ist eine vertiefte Diskussion über eine wieder vermehrt bedarf basierte Gesundheitsversorgung zu lancieren.

3.4. Prämienverbilligung

26 Wer aus finanzieller Sicht nicht in der Lage ist, die Prämien der Krankenversicherung zu bezahlen, hat Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Der Bund hat gemäss Art. 117 BV die Regelungskompetenz für das Krankversicherungsgesetz. Die Kantone regeln ihrerseits die Anspruchsberechtigung und die Höhe der ausgerichteten Beiträge. Der Bund gewährt den Kantonen – unabhängig von den effektiv entstehenden Kosten – jährlich einen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Verteilkriterium: Wohnbevölkerung). Die Finanzierung der Prämienverbilligung erfolgt damit im Verbund.

27 Die Kantone haben in der Prämienverbilligung Steuerungsmöglichkeiten, indem sie Anspruchsberechtigung und Höhe des Anspruchs regeln können. Die Höhe der Mitfinanzierung durch den Bund ist von diesen kantonalen Regelungen unabhängig und an die (steigenden) Bruttokosten der OKP gebunden. Bei Sparmassnahmen der Kantone in diesem Bereich steigt der Anteil des Bundes an der Gesamtfinanzierung. Dieser Mechanismus steht politisch unter Druck. Aktuelle parlamentarische Vorstösse verlangen eine stärkere Koppelung des Bundesbeitrags an die von den Kantonen ausgerichteten Beiträge.

Handlungsbedarf

28 Handlungsbedarf besteht bei der Vereinfachung des Zusammenspiels zwischen den verschiedenen bedarfsorientierten Leistungen der Kantone zur Existenzsicherung (insbesondere Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe und Prämienverbilligung). Hier besteht eine komplexe Verflechtung und zahlreiche Interdependenzen zwischen den einzelnen Systemen. In diesem Zusammenhang lehnen die Kantonsregierungen Kürzungen des Bundesbeitrags bei den Prämienverbilligungen wie sie im Stabilisierungsprogramm 2017-2019 des Bundes vorgeschlagen sind grundsätzlich ab. Weiter sprechen sie sich auch gegen die Ausweitung der Vorgaben durch den Bund aus. So greift der Bund mit seinem im Rahmen der Vernehmlassung zu den parlamentarischen Initiativen 10.407 und 13.477 unterbreiteten Vorschlag einer Erhöhung der Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung von 50 auf 80 Prozent klar in die Kantonsautonomie ein.

29 Die Prämienverbilligungen für EL-Bezüger und für übrige Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen laufen seit Jahren massiv auseinander. Dies liegt daran, dass im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen (ELG) Vorgaben über die Höhe der Prämienverbilligung für EL-Bezüger gemacht werden, während für die übrigen Personen die Kantone die Prämienverbilligung im kantonalen Recht regeln. Die Kantone haben bereits in der Vernehmlassung zur Reform des ELG auf diese als stossend empfundene Ungleichbehandlung hingewiesen. Ziel ist, dass die Kantone im Bereich der Prämienverbilligung mehr sozialpolitischen Handlungsspielraum erhalten. Dazu ist eine Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Kantonen bei der Festlegung der Prämienverbilligung von EL-Bezügern erforderlich. Namentlich ist es vollständig den Kantonen zu überlassen, die Höhe der Prämienverbilligung für EL-Bezüger festzulegen.

3.5. Regionalverkehr

30 Der Regionale Personenverkehr (RPV) umfasst die Regionalverkehrsangebote des öffentlichen Verkehrs (Bahn und Bus), die nicht dem Fernverkehr oder dem Ortsverkehr zugeordnet werden. Der RPV wird jährlich mit rund CHF 1.8 Mia. von der öffentlichen Hand subventioniert. Bund und Kantone bestellen das Angebot des RPV gemeinsam. Die einzelnen Linien des RPV-Angebots (rund 1300 Linien) werden von den Transportunternehmen nach Vorgaben des Bundes offeriert und anschliessend von Bund und Kantonen bestellt.

31 Gemäss Art. 81a BV sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Art. 87 BV hält fest, dass die Eisenbahngesetzgebung (inkl. Seilbahnen und Schifffahrt) Sache des Bundes ist. Der RPV ist somit eine im Verbund finanzierte Aufgabe im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV). Die Finanzierung ist im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) geregelt. Bund und Kantone finanzieren die ungedeckten Kosten der vom Bund anerkannten Angebote des öffentlichen Verkehrs zu je 50%. Kantone und Gemeinden bieten allerdings eine umfangreiche Erschliessung im Bereich des öffentlichen Verkehrs über den RPV-Standard hinaus an. Somit finanziert der Bund nur einen Teil des öffentlichen Verkehrs in der Region mit und beteiligt sich faktisch zu wesentlich weniger als 50 % an den Kosten der Kantone für den öffentlichen Verkehr.

Handlungsbedarf

32 Das Angebot des RPV wurde in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Die Ausgaben für Bund und Kantone sind entsprechend gestiegen, weil Regionalverkehr praktisch nie eigenwirtschaftlich betrieben werden kann, obwohl der Kostendeckungsgrad in den vergangenen Jahren verbessert wurde. Durch die angespannte Finanzlage von Bund und Kantonen geraten diese Ausgaben und insbesondere das Ausgabenwachstum zunehmend unter Druck. Gemäss Ankündigung des Bundesrats vom November 2015 soll für die kommenden vier Jahre ein Zahlungsrahmen festgelegt werden, der deutlich unter dem Bedarf liegt und den geplanten Angebotsausbau nicht mehr mit 50% finanzieren könnte. Die Mehrkosten würden somit auf die Kantone und die Transportunternehmen bzw. die Kunden entfallen. Die KöV hat an ihrer Plenarversammlung vom 7. April 2016 festgestellt, dass der Regionale Personenverkehr einen grossen Anteil am täglichen Verkehrsaufkommen in den Zentren bewältigt, die Strasse entlastet, ein Grundangebot an Mobilität in ländlichen Regionen bietet, die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, die Umwelt schont und den Tourismus fördert. Das Angebot des Regionalen Personenverkehrs ist daher weiter auszubauen. Die Infrastruktur und das Rollmaterial stehen für den von Bund und Kantonen geplanten Ausbau bereit. Vor diesem Hintergrund wollen die Kantone trotz angespannter Finanzlage verstärkt in den RPV investieren und fordern vom Bund, den angestrebten Ausbau paritätisch mitzufinanzieren.

33 Die Kantone sind in den Bestellungen des RPV beim Festlegen des Mengengerüsts zwar sehr autonom, darüber hinaus ist jedoch vieles vom Bund normiert und detailliert geregelt. Er stellt den Kantonen eine so genannte Kantonsquote zur Verfügung, die sich grundsätzlich an den Quoten der Vorjahre ausrichtet. Die Kantonsquote wird vom Bund auf Gesuch der Kantone und in Abhängigkeit seiner finanziellen Möglichkeiten erhöht. Dies führt zu Fehlanreizen. Der Bund lässt als grösster Mitbesteller des RPV eine erkennbare Entwicklungsstrategie mit verkehrspolitischen Schwerpunkten in den Regionen vermissen. Der RPV wird auf Bundes-

ebene vor allem als Kostenproblem wahrgenommen. Die gemeinsame Bestellung und Verwaltung von 1300 RPV-Linien ist zudem administrativ aufwändig und führt teilweise zu Doppelspurigkeiten. Eine Vereinfachung des Bestellprozesses könnte zu Effizienzgewinnen führen, den Spielraum der Kantone erhöhen und Fehlanreize eliminieren.

34 Aufgrund der von National- und Ständerat überwiesenen Motion 13.3663 ist der Bundesrat verpflichtet, dem Parlament Reformvorschläge zu unterbreiten, wie die Finanzierung des RPV langfristig sichergestellt und wie dessen Angebot besser auf die beschlossenen Infrastrukturausbauten abgestimmt werden kann. Ebenso sind Massnahmen zu unterbreiten, wie das heutige Bestellverfahren harmonisiert und vereinfacht werden kann, damit mehr Planungssicherheit und Verbindlichkeit entstehen. Basierend auf den Gesprächen zwischen UVEK/BAV und der KöV hat das BAV zusammen mit der KöV Eckwerte zur RPV-Reform, die Organisation und das Vorgehen definiert. Als einer von mehreren Eckwerten wurde festgeschrieben, dass der RPV auch in Zukunft eine Verbundaufgabe bleiben und weiterhin gemeinsam von Bund und Kantonen zu je 50 Prozent getragen werden muss. Die Reform des RPV soll helfen, Synergien zu nutzen und die Effizienz zu steigern. Der Finanzierungsumfang des Bundes muss auch zukünftig dem wachsenden Mittelbedarf Rechnung tragen.

3.6. Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur FABI

35 Mit FABI wurde auf Verfassungsstufe ein Fonds für die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur geschaffen, mit dem das Schweizer Bahnsystem leistungsfähig bleiben soll. Der Bund ist abschliessend für die Eisenbahngesetzgebung zuständig (Art. 87 BV). Die Kantone wirken zwar mit im Vollzug, haben aber keine eigenen Gesetzgebungskompetenzen oder für den Bund verpflichtende Gestaltungsrechte. Der Bund ist allein zuständig für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den Transportunternehmen und für die Festlegung der Ausbauten, über die das Bundesparlament in Form von strategischen Entwicklungsprogrammen (STEP) bestimmt. Die Kantone können bei der Entscheidung über die Ausbauten zwar mitwirken, aber nicht mitentscheiden.

36 Der Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) wird alimentiert durch den Bund, die Kantone, die Bahnunternehmen sowie durch höhere Tarife für die Reisenden. Der Bund trägt gemäss Art. 87a BV die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (rund CHF 4,6 Mia. pro Jahr), wobei sich die Kantone angemessen beteiligen (CHF 500 Mio. pro Jahr). Der Beteiligungsschlüssel pro Kanton richtet sich dabei nach den bestellten Personen- und Zugkilometern im Regionalverkehr (gemäss interkantonalem Verteiler).

Handlungsbedarf

37 Die Kantone zahlen heute CHF 500 Mio. in den BIF ein, ohne dass sie mitbestimmen könnten, wohin dieses Geld fliesst. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist somit verletzt. Aktuell fordert der Bund ausserdem, dass die Einlage der Kantone in den BIF gemäss Bahnteuerungsindex (BTI) indexiert wird. Daraus würde bereits im Jahr 2020 eine Mehrbelastung der Kantone von CHF 56 Mio. pro Jahr resultieren (entspricht einer Kostensteigerung von 13%). Vorgesehen ist im Gegenzug eine Kürzung der Bundeseinlagen (siehe Stabilisierungsprogramm). Dagegen setzen sich die Kantonsregierungen zur Wehr.

38 Die KöV hat dem aktuellen Kostenteiler für die BIF-Einlage provisorisch zugestimmt. Die Mitfinanzierung der Kantone widerspricht jedoch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und ist mittel- bis langfristig aufzugeben. Die Kantone sollen aber auch dann noch bei der Entscheidung über die Ausbauten mitwirken können, wenn die Finanzierungsverantwortung vollständig durch den Bund wahrgenommen wird.

3.7. Finanzierung der Strasseninfrastruktur

39 Die Strasseninfrastruktur liegt im Zuständigkeitsbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bund baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen und ist für deren Finanzierung zuständig. Die Kantone und Gemeinden haben die Verantwortung für das übrige Netz. Die Finanzierung erfolgt primär über Abgaben der Strassennutzenden (Mineralölsteuer und -zuschläge, Vignette, Automobilsteuer, Motorfahrzeugsteuer). Der grosse Teil der Einnahmen geht an den Bund. Dieser leistet via Spezialfinanzierung Beiträge an die Kosten für Hauptstrassen, Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht sowie allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind. Darüber hinaus regelt das Infrastrukturfondsgesetz die (befristete) Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme und der Hauptstrassen in Randregionen und Berggebieten.

40 Mit dem geplanten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) sollen die Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme in den NAF Eingang finden, die übrigen kantonalen Aufgaben künftig aus der neuen Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSVneu) bestritten werden. Zur Finanzierung des Netzbeschlusses (NEB) haben die Kantone, die eine Integration in den NAF verlangen, zugesichert, CHF 60 Mio. pro Jahr beizutragen. Es handelt sich dabei nicht um eine neue Mischfinanzierung. Der Beitrag der Kantone erfolgt mittels einer Kürzung der nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone. Während mit dem NAF die Finanzierung der Bundesaufgaben gesichert wird, werden die Beiträge an die kantonalen Aufgaben wegen den sinkenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer jedoch zunehmend unter Druck kommen.

Handlungsbedarf

41 Das Äquivalenzprinzip ist in der Strassenfinanzierung gewahrt, wenn der NEB wie nun vorgesehen in den NAF integriert wird. Generell sind die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit Strasseninfrastrukturen eigenständig und die Zusammenarbeit funktioniert gut. Sorgen bereiten die zurückgehenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer. Es droht eine Unterfinanzierung der SFSVneu. Wenn diese Problematik nicht mittels eines automatischen Ausgleichsmechanismus zwischen SFSVneu und NAF gelöst werden kann, drohen den Kantonen spürbare Mindereinnahmen. Deshalb muss die Entwicklung beobachtet werden. Es muss ein Kompensationsmechanismus gefunden werden, der nicht zu Lasten der Kantone geht. In Bezug auf den NEB wäre eine Befristung der Beteiligung der Kantone bis zu einer allfälligen Einführung der E-Vignette zu prüfen. Weiter sollten Überlegungen angestellt werden, wie die absehbaren Umverteilungen von Bundesbeiträgen zwischen den Kantonen abgefedert werden können. Denkbar wären z.B. Sockelbeiträge je Kanton oder Umdefinitionen des Ergänzungsnetzes.

3.8. Arbeitsmarktkontrolle / Entsendegesetz

42 Im Wesentlichen geht es um den Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der EU. Der Aufgabenbereich umfasst namentlich die Abwicklung des ausländerrechtlichen Meldeverfahrens, die Kontrolle der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen bei ausländischen und Schweizer Betrieben, die Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen tripartiten Kommissionen und den Vollzug des Entsendegesetzes einschliesslich Sanktionierung bei Verstössen gegen das Entsendegesetz. Die Zuständigkeit zur Prüfung der Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen «ave GAV» obliegt den paritätischen Kommissionen (PK), die Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen ohne «ave GAV» wird durch die tripartiten Kommissionen (TPK) geprüft. Der Vollzug des Entsendegesetzes (EntsG) liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Die Aufsicht über den Vollzug der flankierenden Massnahmen liegt beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

43 Der Bund übernimmt entsprechend Art. 16d (Finanzierung der Inspektionstätigkeit) der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) im Zusammenhang mit der Vollzugstätigkeit der flankierenden Massnahmen 50% der Lohnkosten, die dem Kanton für die Erfüllung der Aufgaben nach Art. 16c anfallen, einschliesslich des Arbeitgeberbeitrages an die Sozialversicherungen; jedoch übernimmt er nicht die Ausrüstungs- und Infrastrukturkosten.

Handlungsbedarf

44 Es besteht auf Bundesebene seit Jahren die Tendenz, dass auf Drängen der Gewerkschaften immer neue und weitreichende Verschärfungen der flankierenden Massnahmen beschlossen werden, die in der Folge von den Kantonen vollzogen werden müssen. Jede neue Verschärfung löst beträchtlichen Zusatzaufwand auf, der kaum mehr durch ausgesprochene Bussen gedeckt wird. Ein weiteres Problem ist die mangelnde Qualifikation von TPK und PK. Es ist notwendig, TPK und PK zu professionalisieren. Deshalb schlagen die Kantonsregierungen vor, dass die in Art. 16d EntsV geregelte Finanzierung im Sinne eines höheren Finanzierungsanteils des Bundes angepasst wird. Denkbar wäre ein Verteilschlüssel Bund 60%, Kantone 40% oder Bund 2/3, Kantone 1/3.

45 Darüber hinaus ist aus Sicht der Kantonsregierungen der Vollzugsdualismus TPK/PK grundsätzlich zu überprüfen. Dieser Vollzugsdualismus verursacht unnötigen Aufwand in der Koordination der Aufgaben wie auch in der Zusammenarbeit und führt immer wieder zu Diskussionen bezüglich Zuständigkeiten und Qualität der Kontrollen. Zur Vermeidung von Reibungsverlusten in der Zusammenarbeit und eines unnötigen Verwaltungs- und Koordinationsaufwands könnten die Kontrollaufgaben im Rahmen des Entsendegesetzes neu durch eine einzige Instanz, nämlich die TPK der Kantone wahrgenommen werden. Die Sozialpartner blieben wie bisher als Mitglieder der TPK im Vollzug eingebunden.

3.9. Geoinformation und amtliche Vermessung

46 Gemäss Art. 75a BV ist die Landesvermessung Sache des Bundes. Er erlässt Vorschriften über die amtliche Vermessung und kann die Harmonisierung amtlicher Informationen regeln, welche Grund und Boden betreffen. Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Bund das Bundesgesetz über die Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG) erlassen. Dieses regelt insbesondere den Umgang mit den Geobasisdaten, die auf einem rechtsetzenden Erlass des Bundes (z.B. Gewässerschutzgesetz) beruhen, und welche die Kantone dem Bund zur Verfügung stellen müssen.

47 Der Vollzug liegt im Wesentlichen bei den Kantonen. Sie sind gemäss Art. 34 Abs. 2 GeolG zuständig für die Durchführung der amtlichen Vermessung sowie die Führung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB). Die Finanzierung erfolgt dabei im Verbund: Für die Kosten der amtlichen Vermessung kommt der Bund mit Beiträgen zwischen 15-40% und bei besonderen Anliegen von nationalem Interesse (BANI) zu 60% teilweise auf. Im Bereich ÖREB beschränkt sich die Mitfinanzierung des Bundes derzeit auf den Betrieb des Katasters, nicht jedoch den Aufbau des Systems und die Erhebung der Daten. Gar keine Bundesfinanzierung besteht bei der Erhebung und Aufbereitung der vom Bund geforderten Geobasisdaten. Diese Aufgaben sind äusserst kostenintensiv und gehen über blosser Vollzugsaufgaben hinaus.

48 Gestützt auf das GeolG legt der Bund auf Verordnungsstufe konkret fest, für welche Geobasisdaten die Kantone zuständig sind. Der Bundesrat kann den Kantonen somit auf dem Verordnungsweg Pflichten mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auferlegen. Dies hat zur Folge, dass die Kantone in diesem Bereich nur beschränkte Steuerungsmöglichkeiten haben, gleichzeitig jedoch die Finanzierungsverantwortung nahezu alleine tragen.

Handlungsbedarf

49 Die Kantone können bei der Festlegung der Geodatenmodelle zwar mitreden, die Entscheidungshoheit liegt jedoch alleine beim Bund. Die Umsetzung des betreffenden Bundesrechts ist dabei äusserst kostenintensiv und nicht alle Kantone können die geforderten Arbeiten in den vorgegebenen Fristen leisten. Der Bund hat überdies gemäss Gesetz im Bereich der amtlichen Vermessung und ÖREB das Recht auf Ersatzvornahme auf Kosten des betroffenen Kantons.

50 Mit der Schaffung des Geoinformationsgesetzes sind die wesentlichen Steuerungskompetenzen auf den Bund übergegangen. Vorgesehen war dabei zunächst eine kostenneutrale Aufgabenübertragung mit substantiellen Zahlungen an die Kantone. Auf eine Abgeltung der Leistungen der Kantone wurde dann aber schliesslich verzichtet. Das GeolG hat heute erhebliche Kostenfolgen für die Kantone, ohne dass ihnen äquivalente Steuerungsmöglichkeiten zugestanden würden.

51 Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Kantonsregierungen im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz eine höhere Finanzierungsverantwortung des Bundes angezeigt, die seiner Steuerungsmacht gerecht wird. Überall dort, wo der Bund selbst ein direktes Interesse an Daten hat und deren Lieferung vorschreibt, sollte er die Kantone bei der Erfassung, Harmonisierung und Bereitstellung der Daten unterstützen. Die Ansprüche des Bundes auf einheitliche Regelungen in der amtlichen Vermessung sind legitim, führen aber zu Zusatz-

aufwand bei den Kantonen. Für solche Anliegen wurde das Finanzierungsinstrument BANI (besondere Anliegen von nationalem Interesse) mit 60 Prozent Bundesfinanzierung geschaffen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen aber, dass dieses Instrument bisher seitens des Bundes zu restriktiv gehandhabt wird. Bei konkreten kantonalen Projekteingaben wird die BANI-Finanzierung allzu oft nicht gewährt. Dadurch konnten in den letzten Jahren zum Teil die für die amtliche Vermessung zur Verfügung stehenden Bundeskredite gar nicht voll ausgeschöpft werden, worauf sie als Transferkredite für swisstopo-Aufgaben eingesetzt wurden. Das Finanzierungsinstrument BANI ist grosszügiger einzusetzen, damit die dafür vorgesehenen Bundesmittel auch tatsächlich den Kantonen zugutekommen und beim Bund nicht anderweitig verwendet werden.

52 Im Bereich der Vermessung und Geoinformation übernimmt der Bund traditionell aussergewöhnlich viele produzierende Tätigkeiten, insbesondere die Herstellung der Landeskarten. In der Aufgabenteilung zwischen Landesvermessung (Zuständigkeit Bund) und amtlicher Vermessung (Zuständigkeit Kantone) gibt es aber verschiedene Überlappungsbereiche und unscharfe Schnittstellen, die immer mehr unter Druck der Zentralisierung geraten und so namhafte Teile der bewährten, dezentralen Vermessungsorganisation und somit das Subsidiaritätsprinzip in Frage stellen. Der Bund sollte sich deshalb wieder vermehrt auf die Projekt- und Zieldefinitionen beschränken sowie die dezentrale Produktion stärken und entsprechend seiner Steuerungsmacht mitfinanzieren.

53 Darüber hinaus wäre auch im Bereich des ÖREB-Katasters und für weitere Geobasisdaten nach Bundesrecht ein Finanzierungsinstrument analog zu BANI zur besseren finanziellen Unterstützung der Kantone für im Einheitlichkeitsinteresse des Bundes zu erbringende Leistungen zu schaffen. Die Voraussetzungen zur Beanspruchung dieser Finanzierungsinstrumente im Bereich der Vermessung und der Geodaten sind nicht durch den Bund allein, sondern durch den Bund und die kantonalen Fachkonferenzen (CadastreSuisse, KKGEO) gemeinsam festzulegen.

3.10. Heimatschutz und Denkmalpflege

54 Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Heimatschutz zuständig. Gemäss Art. 78 Abs. 3 kann der Bund Bestrebungen des Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) hat den Zweck, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern. Der Bund erstellt zu diesem Zweck Inventare von Objekten mit nationaler Bedeutung (Art. 5 NHG).

55 Der Bund kann zudem den Heimatschutz und die Denkmalpflege unterstützen, indem er den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern gewährt (Art. 13 NHG). Er kann weiter Naturlandschaften, geschichtliche Stätten oder natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung erwerben oder sichern (Art. 15 NHG). Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der Kulturbotschaft und auf Basis des Kulturdialogs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. 2010 wurde von den Kantonen für den Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege eine

Unterfinanzierung festgestellt. Für die Kulturbotschaft 2016-2020 besteht unverändert nachweislich eine deutliche Unterfinanzierung.

Handlungsbedarf

56 Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Aufgabenbereich des Heimatschutzes und der Denkmalpflege ist grundsätzlich sachgerecht. Die vom Bund zur Umsetzung der Bundesinventare den Kantonen zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel sind allerdings unzureichend. Auch bei den national bedeutenden Einzelobjekten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege besteht eine Unterfinanzierung. Der Bund sollte sich deshalb wieder stärker engagieren und genügend Mittel für diesen wichtigen Bereich bereitstellen. Gemäss Alliance Patrimoine müssten jährlich rund 100 Mio. CHF aufgewendet werden. Dieser Bedarf ist in der Kulturbotschaft klar ausgewiesen. Trotzdem haben die Bundesmittel in den letzten zehn Jahren stetig abgenommen. Waren es bis 2004 durchschnittlich 38 Mio. pro Jahr, stehen in den kommenden Jahren nur 28 Mio. zur Verfügung. Die Mittel für die subsidiäre Unterstützung zur Förderung der Erhaltung der regionalen Vielfalt sind zu erhöhen, unabhängig von der Einstufung der Einzelobjekte. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Bund über die BLN-Gebiete immer mehr in die Landschaftsschutzpolitik und mithin in die Raumplanung eingreift. Diese Aufgaben liegen jedoch im originären Zuständigkeitsbereich der Kantone. Zudem ist eine Zusammenführung aller Bundesinventare zu prüfen. Wie beim KGS-Inventar oder beim ISOS müsste der Bund für die Erarbeitung zuständig sein. Die Kantone unterstützen ihn bei der Inventarisierung. Vor der Inkraftsetzung müssen die Kantone angehört werden.

3.11. Berufsbildung

57 Die Regelung der Berufsbildung liegt gemäss Art. 63 BV im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Der Vollzug obliegt den Kantonen. Gemäss Berufsbildungsgesetz beteiligt sich der Bund zu einem Viertel an den Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung (Art. 59 Abs. 2 BBG).

Handlungsbedarf

58 In Bezug auf die fiskalische Äquivalenz besteht aus Sicht der Kantonsregierungen Handlungsbedarf bei der Finanzierungsverantwortung: Der Beteiligungsgrad des Bundes ist mit 25% (Richtgrösse, die überdies in den letzten Jahren nicht erreicht wurde) angesichts der hohen Regelungsdichte und im Vergleich mit anderen Bereichen der Bildung (Fachhochschulen: geringere Regelungsdichte, finanzielle Beteiligung Bund 30%) zu tief. Dies insbesondere wenn neu – wie bundesseitig beabsichtigt – die höhere Berufsbildung hinzukommt und der Bund wie bereits angekündigt seine Pauschale an die Berufsbildung um zusätzlich zirka CHF 30 Mio. kürzt. Die Kantone haben aber in den letzten Jahren laufend mehr Aufgaben im Berufsbildungsbereich übernommen (Förderung Nahtstelle, Case Management Berufsbildung, Förderung Berufsmaturität, Steigerung Anzahl Lehrverhältnisse u.a. mit Einführung neuer Berufe wie FaGe und über 40 EBA-Berufe, Förderung HF mit voller Freizügigkeit). Mit der Umsetzung der Fachkräfteinitiative werden zudem substantielle Verbesserungen notwendig zur Stärkung der Höheren Berufsbildung, zum Ausbau der Berufsmaturität, zur Erleichterung von Berufsabschlüssen und deren Förderung für Erwachsene und zur Optimierung der Berufswahlvorbereitung und des Übergangs in die nachobligatorische Bildung. Dies wird die Kantone finanziell zusätzlich belasten. Die Kantons-

regierungen fordern, dass der Finanzierungsanteil des Bundes im Bereich der Berufsbildung auf 30 % erhöht wird.

3.12. Sportförderung

59 Der Bund kann gemäss Art. 68 Abs. 3 BV Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Er hat somit im kantonalen Zuständigkeitsbereich der obligatorischen Schule (Art. 62 Abs. 1 BV) eine fragmentarische Rechtsetzungskompetenz, die im Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsgesetz SpoFöG) konkretisiert wird. Das SpoFöG sieht vor, dass der Bund die Anzahl Lektionen und qualitative Grundsätze für den Sportunterricht an den Schulen festlegt. Die EDK ist der Auffassung, dass für diese Regelungen die Verfassungsgrundlage fehlt. Der Bund greife damit in verfassungswidriger Weise in die Schulhoheit der Kantone ein.

Handlungsbedarf

60 Die EDK fordert deshalb eine angemessene finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten des schulischen Sportunterrichts. Nach den Regeln fiskalischer Äquivalenz müsse der Bund für etwas, das er anordnet, auch eine Mitfinanzierung leisten. Im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2013-2016 hat die EDK erklärt: „Der Sportunterricht in der obligatorischen Schule und auf Sekundarstufe II (Allgemeinbildung) verursacht jährlich Kosten in der Höhe von CHF 1.364 Mia. Eine Mitfinanzierung des Bundes im Umfang von mindestens 25% würde einem Betrag von CHF 341 Mio. pro Jahr entsprechen. Die EDK erwartet, dass sich die Bundesorgane im Rahmen der BFI-Kredite 2013–2016 mit der durch das SpoFöG entstandenen Situation und den damit verbundenen Kostenfolgen auseinandersetzen.“ Dem ist man bundesseitig nicht nachgekommen.

61 Der Bundesrat kommt in seinem Bericht über die Einhaltung der Grundsätze der NFA ebenfalls zum Schluss, dass beim SpoFöG und konkret beim Sportobligatorium in der Schule die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als fragwürdig bezeichnet werden muss. Dagegen könne der entschädigungslose Vollzug des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV) nicht als Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz qualifiziert werden. Innerhalb des gegebenen rechtlichen Rahmens werde der Kompetenzbereich der Kantone respektiert.

62 Bereits im Rahmen der NFA war vorgesehen, das in der BV verankerte Sportobligatorium in der Schule aufzuheben und den Bereich „Turnen und Sport in der Schule“ in die alleinige Zuständigkeit der Kantone zurückzuführen. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Mit der Botschaft zum SpoFöG nahm der Bundesrat 2009 einen neuen Anlauf, indem er auf Stufe Bund nur noch den Grundsatz des Sportobligatoriums festschreiben wollte. Umfang und Qualität des Sportunterrichts sollten die Kantone regeln. Auch dieser zweite Versuch einer Kantonalisierung scheiterte im Parlament.

63 Aus Sicht der Kantonsregierungen besteht in dieser Frage unverändert Handlungsbedarf: Die quantitativen und qualitativen Vorgaben des Bundes zum Sportobligatorium in der Schule im SpoFöG sind aufzuheben, da sie dem Subsidiaritätsprinzip klar widersprechen und wohl auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlet-

zen. Die für die obligatorische Schule verantwortlichen Kantone sind durchaus in der Lage, das in der BV verankerte Sportobligatorium – das als solches beibehalten werden kann – adäquat umzusetzen.

3.13. Musikalische Bildung

64 Gemäss Art. 67a BV legt der Bund unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter. Im Gegensatz zur Musikinitiative, die einen Eingriff in die Schulhoheit der Kantone dargestellt hätte, lässt der als Gegenvorschlag zur Abstimmung gebrachte und von Volk und Ständen angenommene Verfassungsartikel zur Musikalischen Bildung die Schulhoheit unangetastet. Die in Art. 67a Abs. 2 BV vorgesehene Harmonisierungspflicht des schulischen Musikunterrichts ist eine Konkretisierung der allgemeinen Harmonisierungspflicht gemäss Art. 62 Abs. 4 BV und ist damit unproblematisch.

65 Hingegen wurde mit Art. 67a Abs. 3 BV dem Bund die Kompetenz eingeräumt, zum Zugang von Kindern und Jugendlichen zum (ausserschulischen) musikalischen Unterricht Grundsätze festzulegen. Es geht hier um einen Bereich, der in der Schweiz häufig auf kommunaler und/oder privater Ebene angeboten, organisiert und finanziert wird. Die neue Grundsatzgesetzgebungskompetenz stellt also einen Durchgriff des Bundes auf einen freiwilligen, bislang sehr subsidiär und nachfrageorientiert organisierten Bereich dar.

Handlungsbedarf

66 Die Finanzierung der Umsetzung des Verfassungsartikels ist nicht geregelt. Die Kantonsregierungen fordern, dass die Kosten der ausserschulischen musikalischen Bildung, die mit den neuen Vorgaben einhergehen werden, vom Bund vollumfänglich abgegolten werden.

3.14. Ausländerintegration im Bereich der spezifischen Integrationsförderung

67 Gemäss Art. 121 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Es handelt sich dabei um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Ob der Bund allein gestützt auf diese Verfassungsbestimmung auch Fragen der Integration der Ausländer umfassend regeln kann, lässt sich hingegen nicht so einfach beantworten. Klar scheint, dass der Bund die Ausländerintegration nicht ohne Zusammenarbeit mit den Kantonen regeln kann, will er deren Kompetenzen respektieren. Faktisch ist das neue Ausländergesetz 2008 denn auch als Rahmengesetz ausgestaltet worden. Integration wird darin als staatliche Gesamt- und Querschnittsaufgabe definiert, deren Anliegen der Bund, die Kantone und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben (Art. 53 Abs. 1 AuG).

68 Der Bund gewährt für die Integration finanzielle Beiträge und ergänzt so die entsprechenden Aufwendungen der Kantone in diesem Bereich (Art. 55 Abs. 1 AuG). Bund und Kantone fördern spezifische Integrati-

onsmassnahmen gemeinsam im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Im Ausländerbereich besteht für den Erhalt von Bundesgeldern eine Mitfinanzierungspflicht durch die Kantone (inkl. Gemeinden) von mindestens 1:1. Im Asyl- und Flüchtlingsbereich zahlt der Bund den Kantonen zudem eine pro Kopf ausgerichtete Integrationspauschale aus (im 2014 gesamthaft CHF 49 Mio.). Für die Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme (inkl. Integrationspauschale) stehen in den Jahren 2014-2017 insgesamt Mittel in der Höhe von rund CHF 115 Mio. pro Jahr zur Verfügung. Der Bund trägt rund zwei Drittel der Kosten, während die Kantone und Gemeinden einen Drittel tragen.

Handlungsbedarf

69 In Bezug auf die Aufgabenteilung besteht kein Handlungsbedarf. Das heutige System mit den Programmvereinbarungen und der Co-Finanzierung im Ausländerbereich (AuG) ist sinnvoll, weil es erlaubt, vor Ort bedarfsgerechte Integrationsangebote zu konzipieren und auch entsprechend zu finanzieren. Der Bund ist jedoch aufgefordert, die Reporting-Dichte deutlich abzubauen.

70 Handlungsbedarf ist hingegen im Asylbereich und zwar in zweierlei Hinsicht auszumachen: 1) Die einmalige Integrationspauschale in der Höhe von CHF 6'000.- pro Kopf hat sich in der Praxis – insbesondere für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) – als völlig unzureichend erwiesen, kosten die Integrationsmassnahmen im Asylbereich doch ein Mehrfaches davon. Die Kantonsregierungen haben deshalb in ihrer Stellungnahme vom 19. Juni 2015 zur AuG-Revision eine substantielle Erhöhung der Integrationspauschale verlangt. Zudem ist die Integration als mehrjähriger Prozess zu verstehen. Aufgrund des starken Wachstums der Flüchtlingszahlen, bauen die Kantone die Integrationsmassnahmen aus. Der Ausbau erfolgt jedoch über mehrere Jahre, wohingegen die Pauschale nur befristet für die Integration verwendet werden kann. Die Zweckbindung der Integrationspauschale ist deshalb gleichzeitig mit der geforderten Erhöhung auf sechs Jahre auszuweiten. 2) Der Bund kommt heute nur für eine begrenzte Zeit für die Existenzsicherung von Personen aus dem Asylbereich auf. Obwohl das Asylwesen Sache des Bundes ist, werden die langfristigen sozialen Folgekosten der Asylpolitik praktisch ausschliesslich durch die Kantone und Gemeinden getragen. Hier wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz klar verletzt. Deshalb sind im Rahmen der Überprüfung der Aufgabenteilung nicht nur die unmittelbar im Asylbereich anfallenden Kosten, sondern auch die zusätzlichen Folgekosten in anderen Politikbereichen (Sozialhilfe, Bildung etc.) zu berücksichtigen. Die Kantonsregierungen erwarten in diesem Sinne ein verstärktes Engagement des Bundes und dies in einer langfristigen Perspektive.

3.15. Straf- und Massnahmenvollzug

71 Beim Straf- und Massnahmenvollzug handelt es sich um eine im Verbund finanzierte Aufgabe im Kontext der Umsetzung von Bundesrecht (Art. 46 BV). Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung im Strafrecht (StGB, StPO), die Kantone für den Vollzug der gefälltten Urteile. Allerdings erlaubt die Verfassung dem Bund den Erlass von Vorschriften zum Vollzug, was er im Sanktionenrecht wahrgenommen hat. Aus diesem Grund finanziert der Bund sowohl bauliche Massnahmen wie auch Qualitätsverbesserungen mit. Die Kantone tragen jedoch die Hauptverantwortung für die Finanzierung des Vollzugs.

Handlungsbedarf

72 Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktioniert grundsätzlich gut. Problematisch erscheint die Tatsache, dass das Bundesparlament im Zuge des gesellschaftlichen Drucks hin zu härteren Strafen und Nullrisiko die Tendenz hat, die Rechtsgrundlagen zu verschärfen. Dies wiederum trägt zu längeren Strafen und Massnahmen bei, was den Ressourcenbedarf in den Kantonen erhöht. Dies wird durch die Bundessubventionen nur teilweise abgedeckt. Das Bewusstsein für diese Kosten ist beim Bund zu steigern und die Subventionen sind entsprechend zu erhöhen.

73 Eine Änderung der Aufgabenteilung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs wird auf absehbare Zeit abgelehnt. Der Vollzugsföderalismus hat in diesem Bereich zahlreiche gute Detaillösungen hervorgebracht. Nicht zuletzt deshalb gilt der schweizerische Strafvollzug im internationalen Vergleich als innovativ und beispielhaft. Die drei Strafvollzugskonkordate arbeiten ausserdem seit Jahren eng zusammen, was bereits zu einer gewissen Harmonisierung geführt hat.

74 Hingegen fordern die Kantonsregierungen, dass sich der Bund wieder stärker beim Bau und der Erneuerung der Justizvollzugseinrichtungen engagiert und zumindest zum ursprünglichen Subventionssatz von 50 Prozent der anerkannten Kosten zurückkehrt (heute 35 Prozent). Soweit der Bund im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bestimmte Anforderungen stellt, hat er sich an deren Finanzierung angemessen zu beteiligen. Dies betrifft etwa die Standards und insbesondere die Professionalisierung, die der Bundesrat in seinem Bericht zum Postulat 11.4072 (Viola Amherd – Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz) vom 18. März 2014 verlangt. Konsequenterweise sollte der Bund die Harmonisierungs- und Professionalisierungsbestrebungen der Kantone stärker unterstützen. Hier ist insbesondere auf das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) hinzuweisen, dessen Budget von bisher 5,8 Mio. Franken/Jahr per 2016 auf 8,5 Mio. Franken/Jahr aufgestockt wurde. Die Beteiligung des Bundes liegt mit rund 1,37 Mio. Franken/Jahr vergleichsweise tief. Im Hinblick auf die Integration des SAZ in das künftige Kompetenzzentrum Justizvollzug, das als interkantoniales Institut die Harmonisierung und Professionalisierung vorantreiben soll und als dessen Stifter der Bund gemeinsam mit der KKJPD auftritt, wäre ein verstärktes Engagement auch in finanzieller Hinsicht erwünscht.

75 Seit Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) ist die Haft im Rahmen eines Strafverfahrens bundesrechtlich geregelt. Für den eigentlichen Vollzug und die Ausgestaltung sind weiter die Kantone zuständig. In jüngster Zeit fordern internationale und nationale Kommissionen (CPT, NKVF) massgebliche Änderungen beim Vollzug dieser Haft (namentlich kürzere Zelleneinschlusszeiten, Möglichkeiten für Beschäftigung und Freizeitaktivitäten, offenere Handhabung der sozialen Kontakte innerhalb der Gefängnisse und mit der Aussenwelt, Unterbringung von psychisch auffälligen Gefangenen in psychiatrischen Einrichtungen). Die Gerichte stützen sich bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auf solche Empfehlungen ab. All diese Forderungen lassen sich in der teilweise veralteten Gefängnisinfrastruktur mit vielen kleinen Gefängnissen in teils historischen Gebäuden nicht umsetzen. Die notwendige Modernisierung der Gefängnisinfrastruktur ist, soll sie in absehbarer Zeit erfolgen, daher nur möglich, wenn sich der Bund auch im Bereich der strafprozessualen Haft engagiert. Dementsprechend fordern die Kantonsregierungen, dass der Bund auch Beiträge an den Bau sowie die Erneuerung von Haftanstalten gemäss Art. 234 StPO leistet.

3.16. Energiepolitik im Gebäudebereich

76 Bund und Kantone wollen mit dem Gebäudeprogramm den Energieverbrauch im Schweizer Gebäudepark erheblich reduzieren und den CO₂-Ausstoss senken. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV). Dem Bund kommt in diesem Bereich lediglich die Kompetenz zu, Grundsätze zu formulieren (Art. 89 Abs. 2 BV). Diese hat er im Energiegesetz Art. 9 EnG (Art. 46 nEnG) ausgeschöpft.

77 Die Massnahmen im Gebäudebereich werden von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Der Bund hat dazu einen Drittel der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe zweckgebunden und dem nationalen Gebäudeprogramm zugewiesen. Mit dem Inkrafttreten des neuen EnG auf Anfang 2017 werden neu nur noch Globalbeiträge ausgerichtet. Die Kantone erhalten unabhängig von einer Mitfinanzierung einen Sockelbeitrag pro Einwohner. Zusätzlich erhalten die Kantone Ergänzungsbeiträge, die maximal das Doppelte der vom Kanton zur Verfügung gestellten Fördermittel betragen. Der Bundesrat legt die Kriterien und Modalitäten der Unterstützung fest. Die Fördermittel des Bundes belaufen sich auf über 300 Mio. Franken pro Jahr. Er finanziert damit 75% des Gebäudeprogramms. Dementsprechend will der Bund die Förderung auch mitsteuern (Art. 58 Abs. 6 nEnG).

Handlungsbedarf

78 Die Kantonsregierungen fordern, dass die Vorgaben des Bundes die Kompetenzordnung nach Art. 89 Abs. 4 und die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone respektieren. Unzulässig sind finanzrechtliche Regelungen des Bundes, deren hauptsächlichlicher Zweck darin besteht, auf eigenständige kantonale Aufgaben einzuwirken.

79 Die Kantonsregierungen sprechen sich grundsätzlich für die Einführung eines Lenkungssystems im Klima- und Energiebereich (KELS) aus. Findet die KELS keine politische Mehrheit, wird die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen weitergeführt. Kann mit diesen marktwirtschaftlichen Instrumenten das Erreichen der Reduktionsziele unterstützt werden, kann mittelfristig die Breitenförderung im Gebäudebereich und somit auch die mit Blick auf die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen problematische Steuerung des Bundes in diesem Bereich schrittweise aufgehoben werden. Dies empfiehlt sich insbesondere auch deshalb, weil der Bund seinen Anteil mit Mitteln aus der CO₂-Teilzweckbindung begleichen kann, wohingegen die Kantone die Mittel für die Energiepolitik aus dem ordentlichen Kantonshaushalt bereitstellen müssen. Die weitere Entwicklung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE_n) wird zudem die Fördermöglichkeiten einschränken.

80 Mit dem Klimaabkommen von Paris wird auch die Schweiz verpflichtet, überprüfbare Zielvorgaben autonom festzulegen und die nötigen Massnahmen zur Zielerreichung zu treffen. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, beabsichtigt der Bund das CO₂-Gesetz zu revidieren und dazu im Sommer 2016 eine Vernehmlassung zu eröffnen. In diesem Zusammenhang wird auf Bundesebene offenbar die Einführung einer subsidiären Bundeskompetenz im Gebäudebereich diskutiert. Diese hätte zum Ziel, dem Bund das Ergreifen von Massnahmen zu erlauben, wenn die Massnahmen der Kantone nicht ausreichen, um die Zielsetzungen des Gesetzes zu erreichen. Eine solche subsidiäre Bundeskompetenz lehnen die Kantonsregierungen aus grundsätzlichen Überlegungen ab (siehe RZ 11).

3.17. Bevölkerungs- und Zivilschutz

81 Der Bevölkerungs- und Zivilschutz stellt grundsätzlich eine von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierte Aufgabe dar. Das Bundesgesetz für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) legt die Aufgaben von Bund und Kantonen fest. Die Kantone sind insbesondere zuständig für die Ausbildung, die zeit- und lagegerechte Führung sowie den Einsatz der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz. Zudem sorgen sie für das Einsatzmaterial und die persönliche Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen. Der Bund seinerseits sorgt namentlich für die Sicherstellung der Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung, die Sicherstellung der Telematik-Systeme des Zivilschutzes, die Ausrüstung und das Material der Schutzanlagen sowie das standardisierte Material des Zivilschutzes. Zudem unterstützt der Bund die Kantone mit spezialisierten Einsatzmitteln und ergreift Massnahmen zur Verstärkung des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf bewaffnete Konflikte. Schliesslich hält das BZG fest, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zusammenarbeiten, namentlich in den Bereichen der konzeptionellen Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes, der Information und der internationalen Zusammenarbeit.

Handlungsbedarf

82 Die verschiedenen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bevölkerungsschutz werden heute zum Teil unterschiedlich interpretiert bzw. ermöglichen einen gewissen Interpretationsspielraum, der zu Unklarheiten führt. Diese Zuständigkeiten sind zu klären. Weiter besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Finanzierung anstehender Projekte im Rahmen der Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Dort wird in verschiedenen Bereichen seitens des Bundes ein Kostenteiler angestrebt, der zu Lasten der Kantone geht. Erwähnung verdienen insbesondere die bevölkerungsschutzrelevanten Alarmierungs- und Telekommunikationsprojekte, das Personalinformationssystem der Armee und des Zivilschutzes (PISA) sowie die Schutzanlagen.

83 Die Kantonsregierungen lehnen eine zunehmende Kostenüberwälzung auf die Kantone ab. Sie bezweifeln zudem, dass alle prognostizierten Kosten von Bund und Kantonen überhaupt getragen werden können. Ausserdem fehlt zurzeit seitens des Bundes eine aussagekräftige Darstellung der geplanten Investitionen. Damit die Kantone eine optimale Grundlage für ihre Finanzplanung haben, ist durch den Bund eine detaillierte inhaltliche Beschreibung der entsprechenden Projekte und ihrer Meilensteine sowie eine präzise Aufstellung der geplanten Investitionen zu erstellen. Auf dieser Basis sind Priorisierungen und Verzichtserklärungen vorzunehmen sowie klare Kostenteiler festzulegen, die das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Bund ist grundsätzlich gehalten, die im Rahmen der NFA definierte Aufgabenteilung einzuhalten.

4. Handlungsbedarf hinsichtlich weiterer Effizienzsteigerungen im Zusammenspiel Bund – Kantone

4.1. Agglomerationsprogramme

84 Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument und soll gemeinde-, zum Teil auch kantons- und landesübergreifend die Verkehrssysteme der Agglomerationen verbessern und die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung koordinieren. Die Agglomerationsprogramme wurden bislang aus dem befristeten Infrastrukturfonds mitfinanziert. Insgesamt standen CHF 6 Mia., davon 2,56 Mia. für dringende (S-Bahn)-Projekte und 3,44 Mia. für Agglomerationsprogramme zur Verfügung. Die Mittel wurden mit den Programmen der 1. und 2. Generation zu einem grossen Teil vergeben. Die 3. Generation ist aktuell in Erarbeitung. Die Agglomerationsprogramme werden heute vom Bund mit maximal 50% mitfinanziert. Faktisch liegen die Bundesbeiträge im Bereich von 30%-40%. Die Kantone und Gemeinden leisten als Träger der Agglomerationsprogramme über 60% der Finanzierung.

Handlungsbedarf

85 Die Finanzierung der Agglomerationsprogramme soll neu unbefristet mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) sichergestellt werden. Vorgesehen ist, dass 9-12% der Ausgaben des NAF für Agglomerationsprogramme reserviert sind. Dies entspricht etwa CHF 260 Mio. pro Jahr. Die Realisierung des NAF dürfte sich jedoch verzögern. Es zeichnet sich ab, dass dieser frühestens Mitte 2019 oder 2020 in Kraft treten wird. Vor diesem Hintergrund ist der Bund gefordert, ein mögliches Vorgehen hinsichtlich der sich abzeichnenden Finanzierungslücke zu den Agglomerationsprogrammen der 3. Generation aufzuzeigen und eine Übergangslösung auszuarbeiten.

86 Der administrative Aufwand für die Eingabe und das Controlling der Agglomerationsprogramme im Bereich Verkehr ist sehr hoch. Der Bund greift tief in die Detailplanung ein und eine flexible Handhabung ist kaum möglich. So können die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme die vom Bund – gestützt auf die von ihm beurteilte Programmwirkung – gesprochenen Beiträge nicht flexibel einsetzen. Erfährt etwa ein einzelnes Projekt Verzögerungen, so können die dafür eingestellten Mittel nicht auf ein anderes, ebenfalls positiv beurteiltes Projekt umverteilt werden. Es besteht eine klare Divergenz zwischen der Programmidee und dem effektiven Steuerungsgrad des Bundes. Zum Teil sind dadurch weitere kantonale Kompetenzen wie beispielweise die Raumplanung oder die Organisationautonomie tangiert. Die BPUK hat dies schon im Jahr 2013 beklagt. Im Folgenden wurde eine Austauschplattform Agglomerationsprogramme eingerichtet, die als wertvoll erachtet wird. Die BPUK prüft, ob in der weiteren Beratung zur NAF-Vorlage, wenn die Grundzüge der Vorlage feststehen, Änderungen in Bezug auf die Administration der Agglomerationsprogramme angeregt werden sollen. 2015 hat das ARE die Arbeitsgruppe „Konzeptionelle Überlegungen Agglomerationsprogramme“ eingesetzt. Die Kantone erwarten, dass bei diesen Arbeiten konkrete Fortschritte erzielt werden. So ist etwa zu prüfen, ob allenfalls eine Verlängerung der Finanzierungsperioden – von heute vier auf sechs Jahre – zu einer zusätzlichen Vereinfachung beitragen könnte. Die Kantonsregierungen fordern zudem, dass ihnen angesichts des hohen Kostenanteils der Kantone und Gemeinden bei der Festlegung der Prozesse und der Auswahl der zu finanzierenden Massnahmen künftig ein erhöhtes Mitspracherecht zukommt.

4.2. Neue Regionalpolitik (NRP)

87 Die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes und der Kantone ist als wirtschaftsorientierte regionale Strukturpolitik konzipiert. Sie bezweckt, den Strukturwandel im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum und den Grenzregionen zu unterstützen und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume zu stärken. Sie setzt auf eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wobei der Vollzug weitgehend bei den Kantonen liegt. Die Förderung findet in erster Linie über Initiativen, Programme und vor allem über konkrete Projekte statt. Zudem ist die Teilnahme der Schweiz an den Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) seit anfangs 2008 in die NRP integriert. Die Schweiz beteiligt sich an den Förderprogrammen INTERREG, URBACT, ESPON und INTERACT.

88 Die NRP funktioniert gemäss den in den entsprechenden Gesetzen festgelegten Vorgaben über Finanzhilfen und Darlehen. Der Bund schliesst gestützt auf die kantonalen Umsetzungsprogramme mit den Kantonen mehrjährige Programmvereinbarungen ab. Diese bilden die Grundlage für einen pauschal bemessenen Beitrag des Bundes. Die Kantone haben sich an der Realisierung ihrer Umsetzungsprogramme im gleichen Ausmass finanziell zu beteiligen wie der Bund. Ferner werden Steuererleichterungen auf kantonaler und auf Bundesebene gewährt.

Handlungsbedarf

89 Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktioniert grundsätzlich gut. Für die Optimierung des Vollzugs haben die VDK und das SECO die Fachstellenkonferenz eingesetzt. Zudem wird der Vollzug von einer durch den Bund finanzierten Organisation (regiosuisse) mitgetragen. Solange das Grundprinzip der NRP mitgetragen wird, ist die vorhandene Struktur zweckmässig. Mit der Botschaft zur Standortförderung wurden die finanziellen und institutionellen Pflöcke im Bereich der NRP für die nächsten acht Jahre neu eingeschlagen. Eine Evaluation im Vorfeld der Neudotierung der finanziellen Mittel hat keinen grundlegenden Revisionsbedarf geortet, weshalb sich kein erneuter Paradigmenwechsel aufdrängt. Die NRP wurde erst vor acht Jahren neu ausgerichtet, weg von der Objektfinanzierung hin zur Projektfinanzierung.

90 Handlungsbedarf besteht jedoch auch hier im Bereich der Programmabwicklung. Obwohl die Umsetzung der NRP auf die Kantone übertragen wurde, ist der Verwaltungsapparat beim SECO deutlich ausgebaut worden. Seither sind die Anforderungen an die Kantone deutlich gestiegen, so dass vor allem kleinere Kantone zunehmend Mühe haben, alle Vorgaben umzusetzen. Diese Entwicklung ist kritisch zu überprüfen. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der im Rahmen der NRP heute verfolgte Ansatz eines Impulsprogrammes problematisch ist. Einerseits besteht die Gefahr, dass mit NRP-Geldern aufgebaute Organisation und Massnahmen aufgrund der zeitlich befristeten Bundesunterstützung und mangels Anschlussfinanzierung wieder verschwinden. Hier erweist sich der heutige NRP-Ansatz faktisch als Anschubfinanzierung ohne Nachhaltigkeit. Zudem führt die Vorgabe, immer wieder neue Initiativen und Projekte aufzugleisen zu einer Zersplitterung der Ressourcen, wo eigentlich eine Konzentration der Kräfte gefragt wäre.

4.3. Wald-, Wildtier- und Landschaftsmanagement

91 Für die Bereiche Wald-, Wildtier- und Landschaftsmanagement (inkl. Ökosystemmanagement) sind in erster Linie die Kantone zuständig, dem Bund kommt jedoch eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zu. In vielen Bereichen besteht eine Mischfinanzierung von Bund und Kantonen, wobei das Verhältnis je nach Aufgabe unterschiedlich ist. Der Bund beteiligt sich in der Regel zwischen 35% bis maximal 50% an den Kosten. Die Mitfinanzierung des Bundes erfolgt über das Instrument der Programmvereinbarung, das sich grundsätzlich bewährt hat.

Handlungsbedarf

92 Das Finanzierungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen ist an sich nicht bestritten. Problematisch sind hingegen die übertrieben detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Kostenbeteiligung. Somit besteht zwischen den Auflagen und der Beteiligung des Bundes zunehmend ein Missverhältnis. Im Bereich Natur und Landschaft müsste der Bund nach eigenen Aussagen im Durchschnitt 50% der Kosten tragen. Aktuell wird dieser Anteil aber klar nicht erreicht. Gleichwohl greift er weiterhin stark operativ steuernd in den Vollzug durch die Kantone ein. Finanzierungsanteil und Reglementierung des Bundes stehen auch im Bereich der Biodiversität in keinem Verhältnis. Die zunehmende Reglementierung läuft auch dem Subsidiaritätsprinzip zuwider. Dem Bund wurden zwar Aufsichts- und Koordinationsaufgaben übertragen. Durch die zunehmende Überreglementierung verlieren die Kantone jedoch teilweise jeglichen Handlungsspielraum in der Umsetzung. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Umwelt, Schutz vor Naturgefahren, Jagd und Wald. Im Bereich Wald, der die vier Programmvereinbarungen Waldbewirtschaftung, Schutzwald, Schutzbauten Wald und Waldbiodiversität umfasst, werden durch Überregulierungen und zahllose Vollzugshilfen die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz grob verletzt. Der Bund geht mit zahlreichen Regulierungen im WaG und in der WaV weit über eine Rahmengesetzgebung hinaus. Die Eigeninitiative der wesentlichen Akteure wie Waldbewirtschaftler und Forstdienste zur nachhaltigen Erbringung der wichtigen öffentlichen Leistungen (z.B. Schutzwaldpflege, Waldbiodiversität) wird dadurch gehemmt. Es ist deshalb zu prüfen, wie die vielen Programmvereinbarungen im Bereich Wald-, Wildtier- und Landschaftsmanagement thematisch sinnvoll zusammengefasst werden könnten.

93 In der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen besteht in gewissen Bereichen zudem das Problem, dass der Bund gegenüber den Kantonen einerseits nicht stufengerecht und andererseits zu sehr operativ agiert. Steuerung und Controlling erfolgen oft noch weitgehend über Massnahmen statt über Strategien und Ziele, was sich etwa in einer Vielzahl von Vollzugshilfen und in einem überaus umfangreichen NFA-Handbuch für den Umweltbereich und den Bereich Schutz vor Naturgefahren niederschlägt.

94 Der Handlungsbedarf besteht in erster Linie darin, dass die ursprünglichen NFA-Grundsätze konsequent umgesetzt und im Sinne der Effizienz angepasst (Strategie mit Zielsetzung und keine Doppelspurigkeiten) und dass kleine Programmvereinbarungen in verwandten Bereichen im Sinne der integralen Steuerung und effizienten Umsetzung zusammengefasst werden. Zudem ist der Handlungsspielraum der Kantone dahingehend auszuweiten, dass sie die Bundesmittel innerhalb derselben Programmvereinbarung flexibel für die Erreichung der einzelnen Ziele einsetzen können. Weiter ist die Differenzierung zwischen Abgeltung und Finanzhilfe zu überprüfen. Letzteres ist eine Folge des Subventiongesetzes, das in diesem Punkt nicht angepasst wurde. Im Rahmen von Programmvereinbarungen, bei denen über Ziele gesteuert werden soll, die über Pauschalen abgegol-

ten werden, wird die Unterscheidung zwischen Finanzhilfe und Abgeltung inhaltlich bedeutungslos, verkompliziert aber die Umsetzung und das Controlling.

5. Weitere Aufgabenbereiche

95 Im Folgenden sind weitere Aufgabenbereiche aufgeführt, die mit Blick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ebenfalls analysiert bzw. geprüft wurden:

- Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung;
- Familienzulagengesetz und Familienzulagen Landwirtschaft;
- Ausbildungsbeiträge (Stipendien);
- Gebäudeenergiepolitik: Programm EnergieSchweiz;
- Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen;
- Änderung Asylgesetz: Neustrukturierung Asylbereich;
- Migration;
- Fahrende;
- Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe;
- Invalidenversicherung;
- Energieversorgung;
- Gesundheit Mensch und Tier und Tierschutz;
- Arbeitslosenversicherung (Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen und Datenschutz);
- Arbeitsmarktkontrolle (Schwarzarbeitsgesetz).

In diesen Aufgabenbereichen wurde kein wesentlicher Handlungsbedarf hinsichtlich der Aufgabenteilung und/oder der Finanzierungsverantwortung oder in Bezug auf Effizienzsteigerungen festgestellt. Vereinzelt wurden weitere Problemkreise angesprochen, die aber nicht Gegenstand des vorliegenden Projekts sind.