



Bern, 28. September 2018

---

# **Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**

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

---



# Inhaltsverzeichnis

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

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

## Zusammenfassung

*Mit der Motion 13.3363 „Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen“ wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zu unterbreiten. Zu jeder einzelnen Verbundaufgabe soll der Bundesrat ausführen, ob diese vollständig in die Verantwortung bzw. Finanzierung der Kantone oder des Bundes überführt werden soll. Verbleibt die Aufgabe weiterhin eine Verbundaufgabe, soll dies begründet werden.*

*Verbundaufgaben sind Aufgaben, für deren Erfüllung Bund und Kantone gemeinsam die finanzielle Verantwortung tragen. Der vorliegende Bericht analysiert die heute bestehenden Verbundaufgaben vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grundsätze zur Aufgabenteilung. Zwischen diesen Grundsätzen besteht teilweise ein Spannungsverhältnis, welches eine Abwägung erforderlich macht. Sowohl der Bundesrat wie auch die Kantone haben diese Abwägung vorgenommen. Der Bericht zeigt beide Positionen in den einzelnen Aufgabengebieten auf.*

*Die Beurteilung der Aufgaben aus Sicht des Bundesrates und der Kantone hat ergeben, dass die Aufgabenteilung insbesondere im Bereich der individuellen Prämienverbilligung, bei den Ergänzungsleistungen, beim regionalen Personenverkehr sowie bei der Finanzierung und dem Ausbau der Bahninfrastruktur überprüft werden sollte. Weitere Anpassungen sind denkbar, namentlich bei der Verwendung der Mittel aus dem Tabakpräventionsfonds, bei den Zuständigkeiten für das betreute Wohnen invalider Personen, im Straf- und Massnahmenvollzug (Erziehungseinrichtungen), bei der Erhebung von Geobasisdaten sowie der Sportförderung (Schulsportobligatorium).*

*Bund und Kantone sprechen sich für eine regelmässige Überprüfung der Aufgabenteilung aus. Aufgrund der vorliegenden Analyse der einzelnen Aufgabengebiete kann ein umfassendes Projekt einer Aufgabenteilung II ins Auge gefasst werden. Die Kantone haben sich dafür ausgesprochen, dass ein solches Projekt nach den laufenden Reformen der Unternehmensbesteuerung und des Finanzausgleichs an die Hand zu nehmen ist.*

# 1 Ausgangslage und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2008 ist die Reform zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft getreten. Die Zielsetzung bestand darin, den Föderalismus zu stärken und einer Zentralisierung entgegenzuwirken. Neben der Reform des Finanz- und Lastenausgleichs war zentraler Bestandteil eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung. Diese Entflechtung führte dazu, dass Aufgaben soweit möglich integral einer Staatsebene zugeordnet wurden. Nur Aufgaben, bei denen keine vollständige Entflechtung möglich war, verblieben als sog. Verbundaufgaben in der gemeinsamen Finanzierungsverantwortung von Bund und Kantonen.

Die Finanzkommission des Nationalrates (FK-NR) sah sich 2013 veranlasst, mit einer Motion die Untersuchung dieser Verbundaufgaben zu fordern. Hintergrund waren Äusserungen von kantonaler Seite bei der Behandlung des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungsprogramms, dass Verbundaufgaben zweckmässige und kostengünstige Lösungen verhindern.<sup>1</sup> Nachdem man mit der Aufgabenentflechtung durch die NFA fast zehn Jahre Erfahrungen gesammelt habe, solle der Bundesrat analysieren, ob noch mehr Aufgaben zu entflechten wären.

### **Text der Motion 13.3363 (FK-NR)**

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen (d. h. Aufgaben, bei welchen die Verantwortung und/oder die Finanzierung gemeinsam bei Bund und Kantonen liegen) zu unterbreiten. Zu jeder einzelnen Verbundaufgabe unterbreitet der Bundesrat, ob:

- a. eine vollständige Überführung der Verantwortung bzw. Finanzierung in die Kantonshoheit zweckmässig wäre;
- b. eine vollständige Überführung der Verantwortung bzw. Finanzierung in die Bundeshoheit zweckmässig wäre;
- c. oder eine Aufgabe weiterhin eine Verbundaufgabe bleiben soll, mit vertiefter Begründung.

Für die einzelnen Aufgaben sind die Finanzierungsschlüssel aufzuführen.

Der Bundesrat empfahl am 29. Mai 2013 die Ablehnung der Motion, da einerseits die Ergebnisse des 2. Wirksamkeitsberichts zum Finanzausgleich noch nicht vorlagen und andererseits der damals geplanten Unternehmenssteuerreform III (USR III) Priorität eingeräumt werden sollte. Der Ständerat hat deshalb den Bericht zeitlich auf den 3. Wirksamkeitsbericht terminiert. Die so angepasste Motion wurde durch den Ständerat am 11. Dezember 2014 und durch den Nationalrat am 10. März 2015 angenommen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat den in der Motion formulierten Auftrag.

---

<sup>1</sup> Vgl. Berichterstatter Müller Leo, AB 2013 N 1622, mit Verweis auf ein Votum des Präsidenten der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) in der FK-NR.

## 1.2 Vorgehen

### 1.2.1 Prüfung der Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Kantonen

Der vorliegende Bericht wurde unter Einbezug der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstellt. Die Zusammenarbeit umfasste die Erstellung des Katalogs der im Bericht zu prüfenden Aufgaben wie auch die Erarbeitung der Faktenblätter zu den einzelnen Aufgaben.

Der Aufgabenkatalog enthält grundsätzlich alle Aufgaben, die gemeinsam durch Bund und Kantone finanziert werden (vgl. Definition unten in Kap. 3.1). Der Katalog wurde auf Wunsch der KdK erweitert um Aufgaben ohne gemeinsame Finanzierung, bei denen die Kantone jedoch die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bzw. des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz prüfen wollen.

Für die Erstellung der einzelnen Faktenblätter wurde auf Arbeiten zu einem KdK-Projekt zurückgegriffen. Dieses Projekt hatte eine Überprüfung der Aufgabenteilung als Massnahme zur Stärkung des Föderalismus zum Gegenstand. Es wurde durch die KdK im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2012–2015 wie auch des Monitoringberichts 2011–2013 initiiert.<sup>2</sup> Die KdK führte zusammen mit den einzelnen Fachdirektorenkonferenzen eine Analyse der Aufgabenteilung durch. Am 24. Juni 2016 verabschiedete sie ein Positionspapier hierzu.<sup>3</sup> Die in diesem Rahmen von den Fachdirektorenkonferenzen erarbeiteten Faktenblätter bildeten eine wertvolle Grundlage für den vorliegenden Bericht. Ebenso flossen die Ergebnisse des Berichts des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012<sup>4</sup> in den Bericht ein.

Die Beurteilung der heutigen Aufgabenteilung richtet sich an den Kriterien für die Aufgabenzuweisung und für die Finanzierungszuständigkeit des Botschaftsleitfadens aus.<sup>5</sup> Sie wurde von Bundesrat und KdK getrennt durchgeführt. Die Haltung der beiden Parteien wird in den Faktenblättern auch separat dargestellt.

Die KdK hat am 23. März 2018 eine Beurteilung der gegenwärtigen Aufgabenteilung in den einzelnen Aufgabengebieten verabschiedet. Der Bundesrat hat seinerseits eine Beurteilung vorgenommen und gestützt auf die eigene Position sowie die Position der Kantone ein Fazit zum Handlungsbedarf gezogen.

### 1.2.2 Weitergehendes Projekt für eine Entflechtung von Verbundaufgaben ("Aufgabenteilung II")?

Der vorliegende Bericht erstreckt sich auf eine Einzelprüfung der Aufgaben. Er erlaubt es, das Potenzial für eine weitere Aufgabenentflechtung abzuschätzen. Er enthält indessen keine ausgearbeiteten Umsetzungsvorschläge. Ein solches Projekt wäre mit Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen den Staatsebenen verbunden und würde deshalb eine detaillierte Beurteilung der finanziellen Auswirkungen und allfälliger Kompensationsvarianten bedingen. Dies würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen und weitergehende

---

<sup>2</sup> Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 20. Juni 2014 zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Bundesrates vom 14. März 2014 ([www.kdk.ch/fileadmin/files/Aktuell/Medienmitteilungen/2014/Stelg-4332-2-20140620-2WiBe.pdf](http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Aktuell/Medienmitteilungen/2014/Stelg-4332-2-20140620-2WiBe.pdf)); ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (Hrsg.): Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 vom 20. Juni 2014, Solothurn 2014.

<sup>3</sup> Positionsbezug der KdK vom 24. Juni 2016 "Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen": <http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Aktuell/Stellungnahmen/2016/SN-4313-6-Positionsbezug-Aufgabenteilung-20160624.pdf>.

<sup>4</sup> Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012, "Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)": [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36476.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36476.pdf).

<sup>5</sup> Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, Stand Juli 2016: [www.bk.admin.ch/dok-umentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de](http://www.bk.admin.ch/dok-umentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de), Anhang 4b.

Arbeiten erfordern. Diese müssten entsprechend der NFA-Reform organisiert werden. D.h., es müsste gemeinsam mit den Kantonen eine breit abgestützte Projektorganisation aufgestellt werden.

Der Ansatzpunkt einer Aufgabenentflechtung im Sinne einer "Aufgabenteilung II" liegt in der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Mit einer Entflechtung soll die Zuordnung der Verantwortlichkeiten verbessert und die Effizienz der staatlichen Leistungserbringung erhöht werden.

Eine solche "Aufgabenteilung II" wäre mit grossen politischen Herausforderungen verbunden. Dies zeigen die Erfahrungen mit der ersten NFA-Reform, welche rund 15 Jahre gedauert hat. Ausgangspunkt einer solchen Reform bildet der Grundsatz der Haushaltsneutralität. Dies bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen und Entlastungen für den Bund und die Kantone insgesamt ausgleichen sollen. Eine sog. Globalbilanz beziffert diese finanziellen Verschiebungen für den Stichtag der Reform. Sie stellt somit das finanzielle Gleichgewicht zwischen den zwei Staatsebenen sicher. Dies schliesst nicht aus, dass einzelne Kantone belastet und andere entlastet werden. Solche Verwerfungen müssten bei einer "Aufgabenteilung II" soweit wie möglich vermieden werden. Ganz ausschliessen lassen sie sich allerdings nicht; der Grundsatz der Haushaltsneutralität kann nur für die Kantone als Ganzes gewährleistet werden, nicht jedoch für jeden einzelnen Kanton.

Um ein ausgewogenes Gesamtergebnis erzielen zu können – gerade auch unter den Kantonen – sollte sodann ein möglichst grosses Paket mit Aufgabenteilungen geschnürt werden können. Eine weitere Herausforderung besteht schliesslich bezüglich der Berücksichtigung dynamischer Effekte, wie sie von der KdK sowohl retro- als auch prospektiv gefordert wird. Aus Sicht des Bundesrats stehen diesem Anliegen hohe methodische und politische Hürden entgegen, da sich die dynamischen Effekte – insbesondere für die Zukunft – kaum quantifizieren lassen.

Auch wenn diese Probleme gelöst werden können, dürfte das Effizienzpotential eines Projekts "Aufgabenteilung II" heute kleiner sein als bei der NFA, da bei der damaligen Reform bereits sehr viele Aufgaben entflochten werden konnten. Zudem dürfte es schwieriger sein, politische Mehrheiten zu finden. Der Leidensdruck und Handlungsbedarf ist heute eindeutig geringer als im Vorfeld der NFA.

Dennoch hat sich die KdK in ihren Positionsbezügen vom 24. Juni 2016 und 23. März 2018 für eine umfassende Überprüfung der Aufgabenteilung ausgesprochen. Der Bundesrat schliesst sich dieser Absichtserklärung grundsätzlich an. Voraussetzung ist für ihn allerdings, dass es gelingt, für die angesprochenen Herausforderungen vor Inangriffnahme der Reform befriedigende Lösungsansätze zu finden (siehe auch Ziffer 6).

## 2 Die Grundsätze der NFA

Die Grundsätze der NFA wurden in der damaligen Botschaft zur Verfassungsänderung sowie im Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) ausführlich erläutert.<sup>6</sup> Nachfolgend sind die wichtigsten Eckpunkte dieser Grundsätze aufgeführt.

---

<sup>6</sup> Botschaft vom 14. November 2001 zur "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)", BBl **2002** 2291 ff. (zit.: Botschaft NFA); Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus, Fn. 4).



## 2.1 Das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn diese die Kraft der untergeordneten Gebietskörperschaften übersteigt oder einer einheitlichen Regelung bedarf (vgl. Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV).<sup>7</sup> Die Aufgabenerfüllung soll möglichst nahe an den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist eine staatspolitische Maxime.<sup>8</sup> Für die Übertragung von Zuständigkeiten auf die übergeordnete Staatsebene erfordert es eine verstärkte Begründung bzw. Rechtfertigung.<sup>9</sup> Als staatspolitische Maxime richtet es sich ebenso an den Verfassungsgeber wie an den Gesetz- und Verordnungsgeber und betrifft in erster Linie das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.<sup>10</sup> Das Prinzip stellt indessen keine Schranke für eine Verfassungsrevision dar und ist nicht justiziabel.<sup>11</sup>

Der oben vermerkte Bericht zum Postulat 12.3412 (Stadler Markus) hat Kriterien für die Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips konkretisiert. Diese Kriterien wurden sodann im Rahmen der Erfüllung der Motion 14.3858 (Schneeberger) im Botschaftsleitfaden weiter ausgeführt.<sup>12</sup>

## 2.2 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt die Kongruenz von Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV).<sup>13</sup> Der Personenkreis, dem der Nutzen aus einer öffentlichen Aufgabe zukommt, soll darüber entscheiden können und entsprechend die Kosten tragen. Diese Symmetrie erlaubt, Entscheidungen über Aufgaben und deren Kosten entsprechend den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger zu treffen. Damit werden zudem unerwünschte externe Effekte vermieden.<sup>14</sup>

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz spricht den Verfassungsgeber bei der Zuweisung von Aufgaben an; zudem richtet sich dieses aber auch an den Gesetzgeber und die Vollzugsbehörden.<sup>15</sup> Wie das Subsidiaritätsprinzip ist jedoch auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht justiziabel und begründet lediglich ein Rechtfertigungsgebot.<sup>16</sup> Beurteilungskriterien sind ebenfalls im Botschaftsleitfaden aufgeführt.

---

<sup>7</sup> Botschaft NFA, BBI **2002** 2306.

<sup>8</sup> Botschaft NFA, BBI **2002** 2458.

<sup>9</sup> Vgl. Botschaft NFA, BBI **2002** 2340.

<sup>10</sup> Vgl. Botschaft NFA, BBI **2002** 2458.

<sup>11</sup> Das Subsidiaritätsprinzip ist grundsätzlich nicht justiziabel, auch wenn ein Teil der juristischen Lehre nicht ausschliesst, dass punktuell Rechtsansprüche bestehen können (Botschaft NFA, BBI 2002 2458; vgl. die Übersicht bei Waldmann, Bernhard [2015]: Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus. Newsletter IFF 4/2015, S. 9).

<sup>12</sup> Motion 14.3858 (Schneeberger) vom 25. September 2014, "Einhaltung der NFA-Prinzipien in Vernehmlassungserläuterungen und Botschaften gemäss klar definierten Kriterien überprüfen"; zum Botschaftsleitfaden vgl. Fn. 5.

<sup>13</sup> Botschaft NFA, BBI **2002** 2306.

<sup>14</sup> Externe Effekte können bspw. entstehen, wenn im Sinne eines "Trittbrettfahrens" Gebietskörperschaften von einer öffentlichen Leistung profitieren können, ohne vollumfänglich für die Kosten aufkommen zu müssen (vgl. Botschaft NFA, BBI **2002** 2306).

<sup>15</sup> Botschaft NFA, BBI **2002** 2458.

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft NFA, BBI **2002** 2458.

## 2.3 Vollzugsföderalismus

In der Schweiz gilt der Grundsatz, dass die Gliedstaaten, d.h. die Kantone, das Bundesrecht umsetzen (Art. 46 Abs. 1 BV). Der Bericht zum Postulat 12.3412 (Stadler Markus) hat aufgezeigt, dass dieser Grundsatz in einem Spannungsverhältnis zu den NFA-Prinzipien stehen kann.<sup>17</sup>

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz widerspricht vordergründig einem dezentralen Vollzug des Bundesrechts. Nach wie vor gilt indes, dass die Kantone die Mittel für die Umsetzung des Bundesrechts selbst zur Verfügung stellen müssen, soweit das Bundesrecht keine spezielle Regelung enthält. Den Ausgleich schafft hier die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes, den Kantonen ausreichende finanzielle Ressourcen zu gewährleisten: Er hat das Steuersubstrat zu schonen (Art. 47 Abs. 2 BV) und für einen angemessenen interkantonalen Finanzausgleich zu sorgen (Art. 135 BV).<sup>18</sup> Auf der Stufe des Vollzugs von Bundesrecht steht damit nicht der Entscheid über die Aufgabe selbst und deren Nutzen im Vordergrund. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz fordert auf Vollzugsstufe die Kongruenz zwischen dem Entscheid über die Art der Umsetzung von Bundesrecht und deren Finanzierung (sog. *Konnextitätsprinzip*, Art. 43a Abs. 3 BV). Der Bericht zum Postulat 12.3412 (Stadler Markus) hat Kriterien aufgestellt, in welchen Fällen eine Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone im Sinne des "Vollzugsföderalismus" angebracht ist.<sup>19</sup>

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip erlaubt der dezentrale Vollzug des Bundesrechts eine bürgernahe Umsetzung und trägt kantonalen Unterschieden wie auch bereits bestehenden Verwaltungsstrukturen Rechnung.<sup>20</sup>

## 2.4 Respektierung der Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie der Kantone

Der Bund wahrt nach Art. 47 Abs. 2 BV die kantonale Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie.<sup>21</sup> Im vorliegenden Kontext steht die Aufgabenautonomie im Zentrum. Die Aufgabenautonomie beinhaltet, dass einerseits die kantonalen Zuständigkeiten gewahrt bleiben. Andererseits muss auch innerhalb der Bundeskompetenzen eine schonende Kompetenzausübung erfolgen.

# 3 Methodische Grundlagen der Überprüfung

## 3.1 Begriff der Verbundaufgabe

Die Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA hat den Begriff der Verbundaufgaben geschaffen. Dieser Begriff wird für Aufgaben verwendet, für deren Erfüllung Bund und Kantone gemeinsam die finanzielle Verantwortung tragen ("Finanzierungsverbund").<sup>22</sup> Sie werden primär durch Programmvereinbarungen gesteuert.

<sup>17</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus), S. 14 (Fn. 4); MADER, LUZIUS (2009): Die Föderalismusreform – ein Reformvorhaben in mehreren Schritten, in: KREIS, GEORG (Hrsg.), Erprobt und entwicklungsfähig, Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Verlag NZZ, S. 141.

<sup>18</sup> Botschaft BV, BBI 1997 I 213.

<sup>19</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus), S. 17 (Fn. 4).

<sup>20</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus), S. 13 f., 17 (Fn. 4) sowie die Übersicht bei WALDMANN, BERNHARD; BORTER, EMANUEL, (2015): Kommentar zu Art. 46 BV, in: WALDMANN, BERNHARD ET AL. (HRSG.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Helbing Lichtenhahn, Rz. 6, 15.

<sup>21</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus), S. 17 (Fn. 4).

<sup>22</sup> Botschaft NFA, BBI 2002 2337; Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, BBI 2005 6029, 6074 (zit. Botschaft Ausführungsgesetzgebung NFA). Für eine ausführliche juristische Darstellung des Begriffs der

Die Bundesverfassung regelt die Ausscheidung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen wie folgt: Sie weist dem Bund Aufgaben zu; für alle nicht dem Bund zugewiesenen Aufgaben sind die Kantone zuständig. Der Begriff Verbundaufgabe bezeichnet keinen eigenständigen Aufgabentypus in der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. Verbundaufgaben sind Aufgaben in der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes wie auch der Kantone. Die Erfüllung von Aufgaben hat Verbundcharakter, wenn Bund und Kantone sie gemeinsam finanzieren beispielsweise im Rahmen des Vollzugs (z.B. amtliche Vermessung) oder eines sonstigen finanziellen Zusammenwirkens (z.B. Straf- und Massnahmenvollzug; vgl. Kap. 2.3).<sup>23</sup> Nicht zu den Verbundaufgaben gezählt werden hingegen Bundesaufgaben, deren Vollzug nach Art. 46 Abs. 1 BV ausschliesslich durch die Kantone finanziert werden. Aufgaben in der Kompetenz der Kantone haben Verbundcharakter, wenn eine Mitfinanzierung durch den Bund aufgrund einer Förderungskompetenz erfolgt (z.B. Beiträge an die Kosten für Hauptstrassen).<sup>24</sup>

Verbundaufgaben sind damit eine heterogene Kategorie von Aufgaben. Die Bestimmung dieser Aufgaben belässt einen erheblichen Ermessensspielraum. Zudem ist auch die Abgrenzung einer "Aufgabe" nicht eindeutig, da eine solche weiter oder enger gefasst werden kann. Folglich wird vorliegend von einem pragmatischen Ansatz zur Bestimmung der zu prüfenden Aufgaben ausgegangen. Dieser Ansatz wird im Folgenden erläutert.

## 3.2 Auswahl der zu prüfenden Aufgaben

Als Datengrundlage für die Ermittlung der zu analysierenden Aufgaben diente die Datenbank der Bundessubventionen.<sup>25</sup> Diese enthält sämtliche Kredite des Bundes, über welche Finanzhilfen oder Abgeltungen an Dritte geleistet werden. Nicht berücksichtigt wurden Einzelsubventionen mit geringem finanziellem Gewicht (unter 10 Mio. pro Jahr Bundesanteil). Diese Liste wurde gezielt mit Aufgaben im Eigenbereich des Bundes (z.B. Gesundheit) und durch die Sozialversicherungen finanzierte Aufgaben im Verbundbereich (Beiträge an die Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe) ergänzt. Kleinere und thematisch verwandte Subventionen wurden dabei zu einer einzigen Aufgabe zusammengefasst. Ergänzt wurde der Aufgabenkatalog – wie erwähnt auf Wunsch der Kantone – um Aufgaben ohne gemeinsame Finanzierung, bei denen die Kantone jedoch die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bzw. des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz prüfen wollen. Ebenfalls auf Wunsch der Kantone wurden auch Aufgaben in den Bericht aufgenommen, bei denen Volk und/oder Parlament erst kürzlich Änderungen in der Aufgabenteilung beschlossen haben. Nicht behandelt wurden Aufgaben, die demnächst auslaufen.

Der folgende Aufgabenkatalog umfasst weitgehend die bereits in der NFA-Reform definierten Verbundaufgaben.<sup>26</sup> Zudem ergaben sich seither weitere Verbundfinanzierungen und es wurden, wie gesagt, Ergänzungen der Kantone aufgenommen. Damit ist der Aufgabenkatalog das Ergebnis eines pragmatischen Ansatzes. Aufgrund des Abgleichs mit der KdK konnten Synergien mit dem von der KdK initiierten Projekt genutzt werden. Aufgabengebiete wurden soweit möglich zusammengefasst und gemeinsam behandelt.

---

"Verbundaufgaben" vgl. WALDMANN, BERNHARD (2015): Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, S. 27 ff. ([www.unifr.ch/ius/as-sets/files/Institus/IST\\_Federalisme/files/Forschung/Gutachten\\_final.pdf](http://www.unifr.ch/ius/as-sets/files/Institus/IST_Federalisme/files/Forschung/Gutachten_final.pdf)).

<sup>23</sup> Botschaft Ausführungsgesetzgebung NFA, BBI 2005 6074.

<sup>24</sup> Vgl. SPIESS, ANGELIKA (2016), Die Verbundaufgabe, Newsletter IFF 2/2016, S. 4.

<sup>25</sup> Datenbank der Bundessubventionen: [www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/subv\\_subvueberpruef/db\\_bundessubv.html](http://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html).

<sup>26</sup> Vgl. Botschaft Ausführungsgesetzgebung NFA, BBI 2005 6072 ff.

|    | Aufgaben                                                                      |
|----|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Heimatschutz und Denkmalpflege                                                |
| 2  | Musikalische Bildung                                                          |
| 3  | Individuelle Prämienverbilligung                                              |
| 4  | Pflegefinanzierung                                                            |
| 5  | Spitalfinanzierung                                                            |
| 6  | Gesundheit Mensch und Tier                                                    |
| 7  | Ergänzungsleistungen AHV und IV                                               |
| 8  | Familienzulagen                                                               |
| 9  | Familienzulagen Landwirtschaft                                                |
| 10 | Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe             |
| 11 | Anschubfinanzierung familienergänzende Kinderbetreuung                        |
| 12 | Straf- und Massnahmenvollzug                                                  |
| 13 | Neustrukturierung Asylbereich                                                 |
| 14 | Ausländerintegration im Bereich der spezifischen Integrationsförderung        |
| 15 | Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+                  |
| 16 | Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster                                         |
| 17 | Sportförderung (Sportobligatorium in der Schule)                              |
| 18 | Regionalpolitik                                                               |
| 19 | Arbeitslosenversicherung: Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen |
| 20 | Arbeitsmarktkontrollen Entsendegesetz                                         |
| 21 | Arbeitsmarktkontrollen Schwarzarbeitsgesetz                                   |
| 22 | Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Ausbildungsdarlehen)                      |
| 23 | Berufsbildung                                                                 |
| 24 | Regionaler Personenverkehr                                                    |
| 25 | Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)                          |
| 26 | Finanzierung der Strasseninfrastruktur                                        |
| 27 | Agglomerationsprogramme                                                       |
| 28 | Gebäudeprogramm (Teilzweckbindung CO <sub>2</sub> -Abgabe)                    |
| 29 | Freiwillige Massnahmen Energie (Programm EnergieSchweiz)                      |
| 30 | Energieversorgung                                                             |
| 31 | Natur- und Landschaftsschutz, (Wald)Biodiversität und Wildtiere               |
| 32 | Gefahrenprävention einschliesslich Schutzwald                                 |
| 33 | Hochschulbereich                                                              |

### 3.3 Beurteilungskriterien

Der Entscheid für eine bestimmte Aufgabenteilung ist selten eindeutig, denn zur Ermittlung des Entflechtungspotenzials können unterschiedliche Kriterien herangezogen werden und bei der Gewichtung dieser Kriterien besteht ein Ermessensspielraum. Um dem Rechnung zu tragen weist die vorliegende Analyse die Positionen sowohl des Bundes wie auch der Kantone separat aus.

Grundlage für die Beurteilung bildeten die Analyseraster, welche die KdK ausgearbeitet hat. Die Beurteilungen in den einzelnen Faktenblättern stützen sich auf die Kriterien des Botschaftsleitfadens zum Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (vgl. Kap. 2.1 und 2.2). Diese Kriterien wie auch ihre Konkretisierung für den Bereich des Vollzugsföderalismus finden sich im Botschaftsleitfaden (vgl. Fn. 5). Ein Teil der oben aufgelisteten Aufgaben wurde bereits im Rahmen des Berichts zum Postulat 12.3412 (Stadler Markus) auf die Einhaltung der Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz hin geprüft (vgl. Fn. 4).

Im Wesentlichen legen die Prinzipien folgendes Vorgehen nahe: Aufgaben sollten in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fallen, wenn der Nutzen der Aufgabe auf einzelne Kantonsgebiete beschränkt bleibt oder eine besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe besteht und die dezentrale Leistungserbringung aufgrund grösserer Bürgernähe effektiver und bedürfnisgerechter erfolgt. Auch wenn dezentrale Lösungen zu einem Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen und damit kostensenkend und innovationsfördernd wirken, sollte die Entscheid- und Finanzierungsverantwortung ausschliesslich bei den Kantonen liegen.

Zentral durch den Bund erbracht werden sollten demgegenüber Aufgaben, bei denen dezentrale Lösungen ineffizient sind: sei dies aufgrund von Doppelspurigkeiten, hohem Koordinationsaufwand oder weil die Erzielung von Skaleneffekten verhindert wird. Auch das Bedürfnis nach gesamtschweizerisch einheitlichen Regelungen, sei es zur Verringerung von Unterschieden in der Wohlfahrtsverteilung, zur Gewährleistung der Chancengleichheit oder aufgrund der technischen Notwendigkeit von nationalen Lösungen, z.B. im Bereich von Netzwerkinfrastrukturen, sprechen für eine zentrale Leistungserbringung durch den Bund. Schliesslich können auch internationale Verpflichtungen dazu führen, dass der Bund steuernd in die Aufgabenerfüllung eingreifen muss.

Die Ermittlung der in der vorliegenden Motion geforderten Finanzierungsschlüssel war teilweise mit Schwierigkeiten verbunden. Auf Bundesebene basieren die Zahlen auf den Ausgaben des Bundes im jeweiligen Aufgabengebiet in der Rechnung 2016. Die KdK hat die Daten mittels einer Umfrage bei den Kantonen erhoben. Sie hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den Zahlen um approximative Angaben handelt, die lediglich die Grössenordnung des Ausgabenvolumens der einzelnen Aufgaben aufzeigen. Dabei hat sie die folgenden Einschränkungen und Hinweise angebracht:

- Die Zahlen basieren auf nur einem Rechnungsjahr (2016). Jährliche Schwankungen können somit zu nicht unerheblichen Verzerrungen führen.
- Die Ausgaben der Gemeinden konnten nur teilweise ermittelt werden. In einigen Fällen beruhen die Angaben auch auf Schätzungen (z.B. musikalische Bildung, Sportförderung).
- Um fehlende Angaben einzelner Kantone zu kompensieren, wurden für gewisse Aufgabenbereiche die pro-Kopf-Ausgaben je Kanton (auf Basis der ständigen Wohnbevölkerung 2016) berechnet. Die mittleren pro-Kopf-Ausgaben wurden anschliessend auf die Gesamtheit der Kantone hochgerechnet.

Angesichts dieser Unsicherheiten werden in den Bereichen, die in ein allfälliges Projekt "Aufgabenteilung II" integriert werden, die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen noch einmal überprüft werden.

## 4 Beurteilung der Aufgaben

Die Faktenblätter mit der Beurteilung der einzelnen Aufgabengebiete sind im Anhang aufgeführt. Der Bundesrat macht bei folgenden Aufgaben einen Handlungsbedarf aus:

Einen zusammenhängenden Bereich von Aufgaben, die für eine Neuordnung der Aufgabenteilung in Frage kommen, bilden die *individuellen Prämienverbilligungen* (IPV) sowie die *Ergänzungsleistungen zu AHV und IV* (EL). Im Rahmen der NFA wurde der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) neu geregelt. Der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung (Art. 66 Abs. 2 KVG). Der vom Bund finanzierte Anteil steigt somit parallel zum Kostenanstieg. Der Betrag der Kantone ist hingegen nicht festgelegt. In den letzten Jahren hat der Anteil, den der Bund zur Prämienverbilligung beiträgt, im Verhältnis zum Anteil, den alle Kantone zusammen beitragen, zugenommen. Während die Aufteilung 2010 etwa hälftig war, betrug der Bundesanteil 2016 57,5 Prozent.<sup>27</sup> Dies widerspricht den Annahmen im Rahmen des Projekts NFA. Dennoch ist nach Ansicht von Bund und Kantonen eine Rückkehr zur Anbindung der Bundesbeiträge an die Kantonsbeiträge wie vor der NFA-Reform abzulehnen, da dies die Verflechtungen stärken würde. Vielmehr sollte eine Kantonalisierung dieser Aufgabe geprüft werden, da die IPV einen engen Bezug zur kantonal geregelten Sozialhilfe sowie zu den Regelungen der direkten Steuern der Kantone haben. Dies würde die vollständige Übereinstimmung von Entscheidungs- und Kostenträgern gewährleisten. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Krankenkassenprämien vollständig (auch hinsichtlich der Finanzierung) in das System der Ergänzungsleistungen integriert werden sollen. Bei der Vergütung der Krankenkassenprämien von EL-Bezügerinnen und Bezüglern müssen die Kantone heute nämlich Mindestvorgaben des Bundes befolgen. In diesem Zusammenhang müssen auch die heutigen Anteile von Bund und Kantonen an den EL zur Existenzsicherung diskutiert werden. Eine vollständige Übernahme dieser Ausgaben durch den Bund lässt sich mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip begründen, weil die EL den verfassungsrechtlichen Auftrag der Existenzsicherung von Rentenbezügerinnen und -bezüglern in der ersten Säule zu erfüllen haben. Ebenso wirken sich auf Bundesebene vollzogene Änderungen bei den Leistungen von AHV und IV direkt auf die EL aus, weshalb eine Zentralisierung der EL auch mit Blick auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz angezeigt sein könnte. Nicht zur Diskussion steht dagegen die bereits mit der NFA den Kantonen übertragene Zuständigkeit für die EL zur Deckung von Krankheits- und Behinderungskosten sowie von Mehrkosten eines Heimaufenthalts. Ebenfalls nicht in ein allfälliges Projekt "Aufgabenteilung II" aufzunehmen ist die *Pflegefinanzierung*. Der Bundesrat wird jedoch prüfen, ob und wie bei den OKP-Beiträgen an die Pflegeleistungen der Kostenentwicklung Rechnung zu tragen ist.

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs stehen zwei Aufgabengebiete im Fokus: Beim *regionalen Personenverkehr* trägt die heutige Praxis der Bestellung dem Äquivalenzprinzip nur bedingt Rechnung. Entscheide über Angebotsentwicklung wirken sich primär auf regionaler bzw. kantonomer Ebene aus, werden aber aufgrund der geteilten Bestellverantwortung zwischen Bund und Kantonen heute massgeblich vom Bund mitbestimmt. Die Verantwortung für

---

<sup>27</sup> Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2017, Tabelle 4.01 ([www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Service > Zahlen & Fakten > Statistik zur Krankenversicherung > Statistik der obligatorischen Krankenversicherung).

die Bestellung und die Finanzierung sollte daher künftig stärker als bisher bei den Kantonen zusammengeführt werden. Bei *der Finanzierung und dem Ausbau der Bahninfrastruktur* (FABI) wiederum beteiligen sich die Kantone an den Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF), ohne ein formelles Mitbestimmungsrecht im nationalen Planungsprozess zu haben. Ein Verzicht auf den Kantonsbeitrag an den BIF ist deshalb zu prüfen.

Darüber hinaus bietet ein allfälliges Projekt "Aufgabenteilung II" die Gelegenheit, auch in kleineren Bereichen die Zuständigkeiten zu überprüfen. Erstens stellt sich im Bereich "Gesundheit Mensch und Tier" die Frage, ob die Erträge aus dem *Tabakpräventionsfonds* – analog dem Alkoholzehntel – den Kantonen überlassen werden sollen. Zweitens lassen sich möglicherweise Effizienzgewinne realisieren, wenn die Kantone im Rahmen der Betreuung von invaliden Personen mehr Zuständigkeiten für das *betreute Wohnen* übernehmen. Drittens ist beim Bau- und Betrieb von *Erziehungseinrichtungen* eine Entflechtung hin zu den Kantonen zu prüfen. Viertens stellt sich die Frage, wie die Weiterentwicklung der *Geobasisdatenerhebung* zu finanzieren ist. Fünftens ist die gegenwärtige Kompetenzregelung bei der *Sportförderung* zu überprüfen. Die Kantone sprechen sich dafür aus, den Sportunterricht an den Schulen in die alleinige Zuständigkeit der Kantone zurückzuführen. Auch aus Sicht des Bundesrats können die heutigen Bundesvorgaben an den Schulsport in einem gewissen Spannungsfeld zum Subsidiaritätsprinzip gesehen werden.

## 5 Haltung der Kantone

Die Haltung der Kantone zu den einzelnen Aufgabengebieten ist in den Faktenblättern im Anhang aufgeführt.

Die Kantone bekräftigen in ihrer Stellungnahme vom 23. März 2018 ihre Grundhaltung, dass die im Rahmen der NFA begonnene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung weiterzuführen ist. Sie sprechen sich dabei für eine sektorübergreifende Gesamtbetrachtung aus. Eine ausreichende Anzahl an Aufgaben sei für die Erstellung einer Globalbilanz notwendig. Deshalb soll eine Paketlösung gewählt werden.

Die KdK schlägt vor, in zwei Punkten von der bei der NFA angewandten Vorgehensweise abzuweichen: Erstens soll kein stichtagsbezogener Ansatz zur Anwendung kommen, vielmehr sollen auch allfällige Entwicklungen vor einer Reform sowie mögliche Dynamiken nach einer Reform berücksichtigt werden. Zweitens soll die Haushaltsneutralität nach Ansicht der KdK nicht nur zwischen den zwei Staatsebenen Bund–Kantone, sondern auch unter den einzelnen Kantonen gelten.

## 6 Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht beurteilt die heutige Aufgabenteilung im Bereich der Verbundaufgaben. Er kommt zum Ergebnis, dass zwischen Bund und Kantonen weitere Entflechtungspotentiale bestehen, lässt aber offen, ob ein entsprechendes Projekt angegangen werden soll.

Falls eine "Aufgabenteilung II" in Angriff genommen werden soll, erfordert dies eine Einigung zwischen Bund und Kantonen über ein Gesamtpaket von Aufgaben, die in das Projekt integriert werden. Der Bundesrat schlägt in Kapitel 4 die Aufgabenbereiche vor, die aus seiner Sicht in ein Projekt aufgenommen werden könnten.

Als weitere Voraussetzung müssen Bund und Kantone betreffend Kriterien für die Erstellung einer Globalbilanz eine Übereinstimmung erzielen (vgl. Kapitel 1.2). Zurzeit bestehen noch

Differenzen bezüglich des Referenzzeitpunkts bzw. des Einbezugs der Ausgabendynamik gewisser Aufgabengebiete. Eine weitere Differenz besteht in der Frage, ob eine Globalbilanz einen Ausgleich nicht nur zwischen Bund und Kantonen, sondern ebenfalls bezüglich der einzelnen Kantone herstellen muss. Diese Differenzen müssen im Rahmen der weiteren Arbeiten zwischen Bund und Kantonen ausgeräumt werden.

Die KdK hat sich in ihren Positionsbezügen für ein Projekt einer "Aufgabenteilung II" ausgesprochen. Aus ihrer Sicht soll dieses nach den Reformen der Unternehmensbesteuerung und des Finanzausgleichs an die Hand genommen werden. Der Bundesrat schliesst sich dieser Absichtserklärung grundsätzlich an. Er hat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, mit den Kantonen ein gemeinsames Mandat zu erarbeiten. Dabei muss es gelingen, das Paket so zu dimensionieren, dass – auch aus Sicht der einzelnen Kantone – ein möglichst ausgewogenes Ergebnis erzielt werden kann. Zudem müssten auch in der Frage des Einbezugs dynamischer Effekte in die Globalbilanz befriedigende Lösungen gefunden werden. Nur unter dieser Voraussetzung lohnt es sich aus Sicht des Bundesrates, ein Projekt "Aufgabenteilung II" zu starten.





## **Anhang: Faktenblätter der überprüften Aufgaben**

## 1. Heimatschutz und Denkmalpflege

|                                          |                                                                                                                     |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 26 Mio.                                                                                                             |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 229 Mio.                                                                                                            |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Kultur<br>306/A236.0101 Heimatschutz und Denkmalpflege (HSDP)                                         |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 78 Abs. 1-3 BV (Natur- und Heimatschutz)<br>BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) |

### Aufgabenbeschrieb

Archäologische Stätten, Baudenkmäler und historische Ortsbilder überleben nur, wenn sie stetig gepflegt werden. Um ihren Wert als historisches Zeugnis zu erhalten, muss dabei darauf geachtet werden, sie möglichst authentisch und unversehrt den nächsten Generationen zu überliefern.

Die Kompetenz zur Erfüllung der Aufgaben des Heimatschutzes und der Denkmalpflege liegt in erster Linie bei den Kantonen (Art. 78 Abs. 1 BV). Konkrete Massnahmen wie zum Beispiel archäologische Ausgrabungen, die fachliche Begleitung der Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten an privaten und öffentlichen Denkmälern obliegen den kantonalen archäologischen Diensten und der kantonalen Denkmalpflege.

Der Bund unterstützt die Kantone bei der Umsetzung, stellt die Zusammenarbeit mit ihnen sicher, definiert schweizweit die für die Erhaltung geltenden deontologischen Standards und bestimmt die Denkmäler, die von nationaler Bedeutung sind. Für die Umsetzung der erforderlichen Massnahmen gewährt er subsidiär Finanzhilfen. Er kann zudem dringende Sicherungsmassnahmen unterstützen, um herausragende nationale Objekte vor dem Verfall zu bewahren. Für Begutachtungen im Bereich der Erhaltung und der Restaurierung stellt der Bund den Kantonen ein Netzwerk unabhängiger Begutachterinnen und Begutachter zur Verfügung, die sie beraten können (Art. 25 Abs. 3 NHV).

### Finanzierung

Die Beiträge der Kantone werden von den kantonalen Parlamenten geregelt.

Die Bundesbeteiligung wird mittels eines Rahmenkredits gesteuert. Der Kredit ist für die Erhaltung schützenswerter Objekte sowie für archäologische Massnahmen, zur Unterstützung der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie für Forschung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich vorgesehen. Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 werden die Bundesbeiträge im Rahmen von 4-Jahres-Programmvereinbarungen gesprochen, die das Bundesamt für Kultur mit den Kantonen abschliesst. Hinzu kommen Finanzhilfen, die mittels Einzelverfügungen gewährt werden. Diese sind vorrangig zur Realisierung dringender oder komplexer Massnahmen für private und öffentliche Eigentümerschaften vorgesehen oder um die Kantone bei der Umsetzung von Restaurierungs- und Archäologie-Grossprojekten zu unterstützen. Die Finanzhilfen werden den zuständigen kantonalen Diensten auf Gesuch hin gewährt. Ferner können auch Organisationen sowie Projekte in Zusammenhang mit Forschung, Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden (Art. 14a NHG). Seit 2011 werden alle diese Finanzmittel im Rahmen der Kulturbotschaft anbegehrt.

In der letzten Vierjahresperiode der Kulturbotschaft 2012–2015 haben die eidgenössischen Räte 89,2 von insgesamt 105 Millionen für Erhaltungsmassnahmen gesprochen.

Die restlichen 15,8 Millionen kamen der Forschung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Organisationen von nationaler Bedeutung zugute. In der Kulturbotschaft 2016–2020 ist ein Höchstbetrag von 132,6 Millionen vorgesehen.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Zu prüfen ist die Umsetzung des Leitkriteriums für das Bundeshandeln sowie die Höhe der Bundesbeiträge zur Erhaltung von schützenswerten Objekten.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist zweckmässig organisiert. Neben den finanziellen Beiträgen des Bundes ist auch die fachliche Unterstützung von erheblicher Bedeutung für die – insbesondere kleinen und mittleren – Kantone und Gemeinden. Namentlich das im Jahr 2008 eingeführte System mit Finanzierung über Programmvereinbarungen hat sich in der Praxis sowohl für die Archäologie wie auch die Denkmalpflege bewährt. Bei einer nächsten Reform in diesem Bereich ist zu klären, ob das Leitkriterium für das Bundeshandeln (gesamtschweizerisches Interesse bzw. nationale Bedeutung der Objekte) korrekt umgesetzt wird. Zu prüfen wäre die Einführung eines Inventars national bedeutender Objekte, das sich auf bereits bestehende kantonale Inventare abstützt. Damit könnte für die Vergabe der Bundesbeiträge an die Kantone eine klare Grundlage geschaffen werden, gestützt auf objektive qualitative und quantitative Kriterien. Weiter ist zu prüfen, ob allenfalls die Bundesbeiträge an die Kantone zur Erhaltung von schützenswerten Objekten erhöht werden müssten.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Im Rahmen der Einführung der NFA wurden verschiedene Entflechtungs- und Teilentflechtungsmodelle vertieft geprüft und als nicht sachgerecht beurteilt. Das 2008 eingeführte Finanzierungssystem mit Programmvereinbarungen wird heute von allen Kantonen als gut eingeführt beurteilt. Das administrative Einsparungspotential ist auf beiden Seiten gering.

Für eine Kantonalisierung der heutigen Verbundaufgabe sprechen folgende Punkte:

- Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Es handelt sich um eine subsidiäre Aufgabe für den Bund.
- Die Mehrheit der Mittel im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege wird durch die Kantone bereitgestellt.
- Die Kantone verfügen über eine grössere Nähe zu den Objekten
- Die Implikation von beiden Staatsebenen bedeutet administrativ einen gewissen Mehraufwand (1,6 Vollzeitstellen seitens Bund).

Für eine Beibehaltung der geteilten Zuständigkeit sprechen folgende Punkte:

- Der Bund verfügt über eine gesamtschweizerische Übersicht über Objekte, Entwicklungen und Risiken für das Schweizer Kulturerbe sowie regional unterschiedliche Bedürfnisse und kann mit seinen Mitteln gemäss nationalen Prioritäten reagieren und steuern. Er wacht damit insbesondere aus gesamtschweizerischer Sicht über die Erhaltung der regionalen kulturellen Vielfalt.
- Der Bund gewährleistet via die Programmvereinbarungen mit den Kantonen die Einhaltung von schweizweit geltenden deontologischen Standards und sichert damit ein

einheitliches Qualitätsniveau der Kulturerbe-Erhaltung in der Schweiz. In diesem Zusammenhang stellt der Bund den Kantonen zudem eine umfassende Expertise von nationalen Fachleuten zur Verfügung.

- Durch die subsidiäre Beteiligung des Bunds und die entsprechenden Anreize, insbesondere auch gegenüber privaten Eigentümerschaften, wird die Effektivität der Finanzhilfen im Bereich des kulturellen Erbes erhöht. Dies wirkt der vom Bundesrat beklagten „Tradierungskrise“ entgegen (Kulturbotschaft 2016-20). In besonderen Fällen können durch den Bund und den Kanton zusammen bis 70 Prozent von beitragsberechtigten Massnahmen finanziert werden, gegenüber aktuell maximal 25 Prozent durch die Kantone allein.
- Insbesondere in kleinen Kantonen kann die Finanzhilfe des Bundes bei Restaurierungsmassnahmen an herausragenden Objekten eine enorme Finanzbelastung abfedern.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Die mit der NFA eingeführte Teilentflechtung hat sich bewährt. Eine vollständige Entflechtung wäre zwar denkbar, würde aber keine nennenswerten Vorteile bringen bzw. könnte den Erhalt einzelner Objekte gefährden.

## 2. Musikalische Bildung

|                                          |                                                                                                         |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 2 Mio.                                                                                                  |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 560 Mio.                                                                                                |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Kultur<br>306/A231.0137 Förderung Musikalische Bildung                                    |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 67a BV (Musikalische Bildung)<br>BG vom 11. Dezember 2009 über die Kulturförderung (KFG, SR 442.1) |

### Aufgabenbeschrieb

Die musikalische Bildung in der Schule fällt in die Zuständigkeit der Kantone, da diese für das Schulwesen zuständig sind (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie müssen für einen hochwertigen Musikunterricht an den Schulen sorgen und für das Fach Musik in der Grundschule nationale Ziele festlegen (Art. 67a Abs. 2 BV). Der Bund kann nur dann selber Vorschriften erlassen, wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele erreichen.

Zudem müssen Musikschulen, die in den Genuss staatlicher Unterstützung kommen, allen Kindern und Jugendlichen bis zum Abschluss der Sekundarstufe günstigere Tarife anbieten, während begabten Kindern und Jugendlichen und solchen aus einkommensschwachen Familien zusätzliche Tarifierleichterungen gewährt werden (Art. 12a Abs. 1 und 2 KFG).

2016 lancierte der Bund das Programm Jugend+Musik (Weiterbildung der Lehrpersonen, Musiklager und andere Kurse). Die Umsetzung erfolgt durch einen externen Drittanbieter, der im Rahmen einer Ausschreibung vom Bundesamt für Kultur ausgewählt wird.

### Finanzierung

Die Kantonsbeiträge auf diesem Gebiet hängen von den Entscheiden der kantonalen Parlamente ab.

Der Bundesbeitrag ist Teil eines Zahlungsrahmens. Der Beitrag ist von 0,5 Millionen in der Rechnung 2015 auf 2 Millionen in der Rechnung 2017 gestiegen. Die zusätzlichen Mittel dienen der Umsetzung des Programms Jugend+Musik.

### Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Art. 67a Abs. 3 BV ist im Sinne einer Aufgabenentflechtung zu den Kantonen zu hinterfragen. Wird dies aus politischen Gründen als nicht möglich erachtet, ist die Finanzierung der Umsetzung von Art. 67a Abs. 3 BV zu klären.

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.

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. Wird Art. 67a Abs. 3 BV im Sinn einer Aufgabenentflechtung nicht grundlegend hinterfragt, so ist zumindest die Finanzierung zur Umsetzung des Verfassungsartikels zu regeln. Die entsprechenden Kosten der daraus abgeleiteten Massnahmen sind vollumfänglich durch den Bund zu finanzieren.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Da die musikalische Bildung in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, kommen diese fast vollumfänglich für die Finanzierung auf.

Die Bundesbeiträge werden gezielt für Projekte ausserhalb des schulischen Rahmens eingesetzt.

Die Bestimmungen des Bundes zu den Tarifen für Kinder und Jugendliche sind ein typisches Beispiel von Vollzugsföderalismus. Sie belassen den Kantonen grossen Handlungsspielraum und schränken ihre Autonomie nicht übermässig ein.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Da die Verfassungsbestimmungen zur musikalischen Bildung noch sehr neu sind, kommt eine Kantonalisierung kaum in Frage. Die Bestimmungen zu den Tarifen für Kinder und Jugendliche, die auf den 1.1.2016 in Kraft gesetzt wurden, lassen den Kantonen grossen Spielraum bei der Umsetzung.

### 3. Individuelle Prämienverbilligung

|                                          |                                                                                                                     |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 2 481 Mio.                                                                                                          |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 2 015 Mio.                                                                                                          |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Gesundheit<br>316/A231.0214 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)                                    |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 117 BV (Kranken- und Unfallversicherung)<br>BG vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) |

#### Aufgabenbeschrieb

Der Bund verfügt gemäss Artikel 117 der Bundesverfassung über einen verpflichtenden Gesetzgebungsauftrag zur Regelung der Krankenversicherung. Mit dem Erlass der Artikel 65, 65a, 66 und 66a KVG hat der Bund den Anspruch auf Prämienverbilligungen als soziales Korrektiv zur Erhebung der Kopfprämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie die Finanzierungsmodalitäten gesetzlich verankert. Die Kantone verfügen im Bereich der Prämienverbilligung somit nur über Regelungskompetenzen, die ihnen aus dem KVG übertragen werden (übertragene Kompetenzen).

Mit Artikel 65 Absatz 1 KVG, gemäss welchem die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren, wird das Ziel der staatlichen Subventionen definiert. Mit dieser offenen Vorgabe wird den Kantonen ein grosser Handlungsspielraum in der Beitragsgewährung zugestanden. Sie regeln im Rahmen des erwähnten bundesgesetzlichen Auftrags im Einzelnen die Höhe der Prämienverbilligung, den Kreis der Begünstigten sowie das Subventionsverfahren. Der Bund schreibt den Kantonen jedoch vor, dass sie für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen müssen (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG). Im Rahmen der Umsetzung von zwei parlamentarischen Initiativen (10.407/13.477) haben die eidgenössischen Räte beschlossen, dass Kindern von Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien um mindestens 80 Prozent verbilligt werden. Der Vollzug der Prämienverbilligung obliegt grundsätzlich den Kantonen. Der Bund leistet gemäss Artikel 66 Absatz 2 KVG einen globalen Beitrag an die Prämienverbilligungen der Kantone (vgl. Kasten zur Finanzierung).

Die geltende Regelung im Bereiche der Prämienverbilligungen wurde mit der Einführung der NFA auf Anfang 2008 eingeführt. Dieses System löste das vorherige Regime mit einer Verknüpfung zwischen Bundessubventionen und Kantonsbeiträgen mit dem Ziel einer substanziellen Entflechtung ab.

#### Finanzierung

Der Bundesbeitrag an die individuelle Prämienverbilligung der Kantone beträgt gemäss Artikel 66 Absatz 2 KVG 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Der vom Bund finanzierte Beitrag steigt somit parallel zum Kostenanstieg. Die Aufteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone richtet sich nach ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung (inkl. Grenzgänger). Zudem leistet der Bund einen Beitrag an die Prämien von in der Schweiz versicherten Rentnerinnen und Rentner, die in der Europäischen



Gemeinschaft, in Island oder Norwegen wohnen, von rund 2 Millionen pro Jahr (Art. 66a KVG).

Die kantonalen Prämienverbilligungen sind insbesondere in Bezug auf die Berechnung ihrer Höhe und den Begünstigtenkreis sehr heterogen ausgestaltet. So betrugen beispielsweise die durchschnittlichen Prämienverbilligungen in den Kantonen im Jahr 2015 zwischen 1 172 und 3 262 Franken pro Bezüger. Die Anzahl Bezüger lag im gleichen Jahr in einer Bandbreite von zwischen 20 und 37 Prozent des durchschnittlichen Versichertenbestandes in den Kantonen (Bezügerquoten).

In den letzten Jahren hat der Anteil, den der Bund zur Prämienverbilligung beiträgt, im Verhältnis zum Anteil, den alle Kantone zusammen beitragen, zugenommen. Während die Aufteilung 2010 etwa hälftig war, betrug der Bundesanteil 2016 57,5 Prozent, der Anteil der Kantone 42,5 Prozent.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Zu prüfen ist sowohl die vollständige Finanzierungsentflechtung zum Bund als auch die vollständige Finanzierungsentflechtung zu den Kantonen. In letzterem Fall würde die Festlegung der Beiträge der Prämienverbilligung in kantonaler Kompetenz liegen.

Bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV) handelt es sich um ein Instrument der Sozialpolitik, das die Erhebung der Kopfprämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sozial abfedert. Es besteht die Tendenz, dass der Bund den Kantonen immer stärker in die Festlegung der Beiträge der Prämienverbilligung reinredet. So wehrten sich die Kantone jüngst erfolglos gegen die Ausweitung der Vorgaben durch den Bund (Erhöhung der Prämienverbilligung für Kinder von Familien mit unteren und mittleren Einkommen von 50 auf 80 %).

In den letzten Jahren wurden im Parlament zudem verschiedene Vorstösse eingereicht, die darauf abzielen, den (gegenüber dem Bund sinkenden) Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligung anzuheben. Der Nationalrat hat am 15. Dezember 2017 das Postulat 17.3880 von Ruth Humbel "Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung" gemäss Antrag des Bundesrates angenommen. Der Bundesrat wird damit beauftragt, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Finanzierung der Prämienverbilligung durch Bund und Kantone effektiver und ausgewogener gestaltet werden kann. Dabei soll auch ein Modell geprüft werden, das vorsieht, den Bundesanteil an den Finanzierungsbeitrag des Kantons zu knüpfen.

Mit der NFA erhielten die Kantone bewusst einen hohen Handlungsspielraum in der Frage, wie hoch die Prämienverbilligungen zugunsten der Versicherten in ihrem Kantonsgebiet ausfallen und welche Versichertenkreise davon profitieren sollen. Dies ist insofern sinnvoll, als zwischen Prämienverbilligungen, Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sowie der kantonalen Steuerpolitik ein enger sachlicher Zusammenhang besteht. Damit ist es den Kantonen möglich, diese vollständig oder weitgehend in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Politikbereiche optimal aufeinander abzustimmen. Der drohende Bundeseingriff in das Prämienverbilligungssystem hätte damit weitere Auswirkungen auf die Kantone zur Folge. Solange der Bund jedoch über die Hälfte der Kosten der IPV trägt, dürfte die Forderung nach Mindestvorgaben politisch im Raum stehen. Die Lösung könnte in einer Entflechtung dieses Aufgabenbereichs liegen. Auf jeden Fall ist ein Modell, wonach der Bundesanteil an den Finanzierungsbeitrag des Kantons geknüpft wird, infolge klarer Verletzung der NFA-Prinzipien abzulehnen.

Mit dem überwiesenen Postulat 17.3268 der SGK-SR wird der Bundesrat beauftragt, im Hinblick auf eine künftige Revision des ELG<sup>28</sup> zu prüfen, ob die Krankenkassenprämien in die Ergänzungsleistungs-Berechnungen einzubeziehen wären. Würden die Ergänzungsleistungen (EL) gemäss Ziff. 7 entflochten, würden in diesem Fall die Prämien von EL-Bezüglern integral vom Bund übernommen (Existenzsicherung). Allfällige Verdrängungseffekte zu Lasten der ordentlichen IPV infolge der steigenden Anzahl an EL-Bezüglern könnten dadurch verhindert werden. Bei einer entsprechenden Entflechtung im Rahmen eines Projekts "Aufgabenteilung II" wäre auf jeden Fall die Schnittstelle IPV – EL zu klären.

Die Ausgaben für die IPV sind eng mit der Entwicklung der Gesundheitskosten verbunden. Bei der Berechnung der Globalbilanz wäre deshalb auch der langfristigen Kostenentwicklung in diesem dynamischen Aufgabenbereich Rechnung zu tragen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die vom Bundesgesetzgeber gewährten substanziellen Steuerungsmöglichkeiten der Kantone im Bereiche der Prämienverbilligungen stehen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Die grosse Freiheit der Kantone bei der Vergabe der IPV erleichtert es den kantonalen Behörden, einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erzielen – auch wenn der administrative Aufwand für diese komplexe Koordinationsaufgabe als hoch einzuschätzen ist.

Eine Fortsetzung der in den letzten Jahren zu beobachtenden laufenden Abnahme des Anteils der Kantone an den Gesamtkosten für die Prämienverbilligung wäre vor dem Hintergrund der NFA-Vereinbarung eines etwa je hälftigen Beitrags von Bund und Kantonen als problematisch zu bewerten. Eine solche Entwicklung stünde insbesondere im Widerspruch zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, weil die Aufteilung der Kosten für die Leistungen auf Bund und Kantone und die Aufteilung der Entscheidkompetenzen in Bezug auf die Mittelverwendung immer stärker auseinanderfallen würden. Aus dieser Sicht ist zu erwarten, dass die von der Motion der FK-N anvisierten konsequenten Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen deutliche Verbesserungen in der Aufgabenerfüllung auch im Bereiche der IPV mit sich bringen würden. Einerseits wären die Verantwortlichkeiten in dieser Aufgabe klar geregelt, was mit entsprechenden administrativen Vereinfachungen verbunden wäre. Andererseits könnten die beschriebenen Probleme mit dem wichtigen Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gelöst werden. Bei der Frage, ob eine Zentralisierung oder Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung vorzuziehen ist, hat der Bundesrat aus einer Gesamtbeurteilung heraus eine Präferenz für die Kantonalisierung der IPV. In erster Linie ist auf den Koordinationsbedarf dieses Politikbereichs mit den bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe sowie auch zu den Regelungen bei den direkten Steuern der Kantone hinzuweisen. Die kantonalen Behörden verfügen zudem über eine besondere Nähe zur Aufgabe sowie über detaillierte Kenntnisse der regionalen und örtlichen Verhältnisse. Mit einer deutlichen Stärkung der Rolle der Kantone könnte zudem eine vollständige Übereinstimmung von Entscheid- und Kostenträgern erzielt werden. Angesichts des Volumens dieser Aufgabe müsste allerdings eine Entflechtung als Teil eines grösseren Aufgabenentflechtungs-Pakets angegangen werden, um Lastenabwälzungen an die Kantone zu vermeiden. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die möglichen Vorteile einer konsequenten Bundesregelung, namentlich die Sicherstellung von (einheitlichen) Regelungen in der ganzen Schweiz für das wichtige sozialpolitische Korrektiv zu den Kopfprämien kein hinreichender Grund für eine Zentralisierung dieses Politikbereichs darstellt.

Der Bundesrat teilt im Übrigen die Einschätzung der Kantone, dass eine Rückkehr zur Anbindung der Bundesbeiträge an die Kantonsbeiträge im Bereiche der IPV wie in der Vor-

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30).

NFA-Zeit abzulehnen ist. Dies käme einer unerwünschten Stärkung der Verflechtungen mit allen damit verbundenen Nachteilen gleich. Hingegen soll im Einvernehmen mit den Kantonen die Frage geprüft werden, ob die Krankenkassenprämien in die EL-Berechnungen einzubeziehen wären. Die Prüfung sollte im Rahmen einer allfälligen Aufgabenteilung II erfolgen, damit die Haushaltsneutralität einer solchen Aufgabenverschiebung sichergestellt werden kann.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereiche der individuellen Prämienverbilligung sollen im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ überprüft werden.

## 4. Pflegefinanzierung

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | — <sup>29</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 2 137 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Sozialversicherungen<br>—                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 41 Abs. 1 Bst. b BV, Art. 117 BV (Kranken- und Unfallversicherung); Art. 112 BV (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung); Art. 112a BV (Ergänzungsleistungen)<br>BG vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10)<br>BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10)<br>BG vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) |

### Aufgabenbeschrieb

Der Bund verfügt gemäss Artikel 117 der Bundesverfassung über einen Gesetzgebungsauftrag zur Regelung der Krankenversicherung. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz in diesem Politikbereich wahrgenommen. Das Gesundheitswesen und damit auch die Gesundheitsversorgung liegen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone. Für die Ausgestaltung des kantonalen Gesundheitswesens und auch des Pflegebereichs (Pflegeheime, Pflegefachpersonen und öffentliche sowie private Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause) stellt das KVG eine zentrale Rahmenbedingung dar.

Mit der auf Beginn 2011 in Kraft getretenen Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden insbesondere die Aufteilung der Pflegekosten und deren Übernahme durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), die Versicherten und die Kantone geregelt. Mit der Neuordnung werden vor allem zwei Ziele verfolgt. Erstens soll eine zusätzliche Belastung der OKP aufgrund von altersbedingten Pflegeleistungen vermieden werden. Zweitens wird mit dem neuen Finanzierungsregime angestrebt, dass die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen von pflegebedürftigen Personen verbessert wird.

### Finanzierung

Die OKP finanziert einen nach dem Pflegebedarf differenzierten Beitrag an die Pflegeleistungen, die aufgrund einer ärztlichen Anordnung und eines ausgewiesenen Pflegebedarfs zu Hause, in Tages- und Nachtstrukturen oder im Pflegeheim erbracht werden. Die Regelungskompetenz in Bezug auf die Festlegung der OKP-Beiträge wurde vom Bundesrat an das EDI delegiert. Die von den Sozialversicherungen (OKP, AHV-Hilflosenentschädigungen; Ergänzungsleistungen zur AHV) nicht gedeckten Pflegekosten zulasten der Versicherten dürfen sich auf maximal 20 Prozent des höchsten Pflegebeitrags belaufen. Die

<sup>29</sup> Der Bund ist nicht direkt sondern nur indirekt in die Finanzierung von Pflegekosten vor allem über seine Beiträge an die EL zur AHV und an die AHV involviert (vgl. Ausführungen zur Finanzierung).

Kantone regeln die Restfinanzierung der Pflegekosten, wobei sie selber dafür aufkommen oder die Finanzierung teilweise oder vollständig an die Gemeinden übertragen. Die Kosten der Leistungen für die ärztlich angeordnete Akut- und Übergangspflege werden während längstens zwei Wochen gemäss den Regeln der Spitalfinanzierung von den Kantonen und der OKP vergütet (Kantone mindestens 55 %; OKP maximal 45 %). Der Bund ist an der Finanzierung der Pflegeleistungen nicht direkt beteiligt. Allerdings trägt er im Rahmen seiner Beiträge an die Ergänzungsleistungen zur AHV sowie an die AHV für deren Hilflo-senentschädigungen und Beiträge an die nationalen Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause zur indirekten Finanzierung von Kosten der Pflegebedürftigen bei.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangten eine Auslegeordnung im Bereich der Herausforderungen in der Pflege und ihrer zukünftigen Kosten. In seinem Bericht «Bestandesaufnahme und Perspektiven im Bereich der Langzeitpflege» vom 25. Mai 2016 stellt der Bundesrat verschiedene langfristige Finanzierungsoptionen für die Kosten der Langzeitpflege zur Diskussion, unter anderem auch eine obligatorische Pflegeversicherung.

Im Übrigen wurden die Auswirkungen der Neuordnung der Pflegefinanzierung und insbesondere auch die finanziellen Konsequenzen für die verschiedenen Finanzierungsträger evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation wurden am 4. Juli 2018 veröffentlicht.

#### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Um die Lastenteilung im Gleichgewicht zu halten, sind jedoch die Beiträge der Krankenversicherung an die Pflegekosten regelmässig der Kostenentwicklung anzupassen.

Die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sind klar geregelt: Der Bund ist zuständig für die Regelung der OKP, die Kantone sind verantwortlich für die Versorgung. 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 stark 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 Versicherten fest. Die durch den Bund festgelegten Ansätze für die Pflegeleistungen durch die Krankenversicherungen sind jedoch zu tief angesetzt. Dies hat zur Folge, dass heute allein Kantone und Gemeinden das Kostenwachstum in der Langzeitpflege tragen. Damit findet eine schleichende Ausweitung der Finanzierung der Langzeitpflegekosten durch die öffentliche Hand anstelle der Krankenversicherung statt, obschon das Krankenversicherungsrecht für die Pflegefinanzierung massgebend ist und die Kantone gesetzgeberisch kaum Handlungsspielraum haben. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird damit in zunehmendem Mass verletzt. Der Bund ist gehalten, das Kostenwachstum gleichmässig auf Versicherer, Betroffene und Kantone zu verteilen. Die durch eidgenössisches Recht festgelegten Beiträge der Krankenversicherung sind demnach zu indexieren bzw. dem allgemeinen (leistungsbereinigten) Kostenwachstum in der Langzeitpflege zu unterwerfen.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die Kompetenzregelungen zwischen Bund und Kantonen im Pflegebereich sind zwar komplex, aber insgesamt als zweckmässig zu bezeichnen. Die Regelung für die Restfinanzierung ist aus Sicht des Bundes sachgerecht. Die Kantone sind für die Gesundheitsversorgung zuständig. Sie sind auch verantwortlich für die Finanzierung der über den Existenzbedarf hinausgehenden Ergänzungsleistungen, die in der Pflegefinanzierung eine wichtige

Rolle spielen, sowie für die Sozialhilfe. Würde der Bund die Kosten der Restfinanzierung tragen, käme es zu einer Bundesfinanzierung von Aufgaben in der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone. Eine solche Lastenverschiebung von den Kantonen zum Bund käme einem Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip gleich.

Der Bundesrat hat am 4. Juli 2018 eine Beurteilung der Ergebnisse der Evaluation der Pflegefinanzierung vorgenommen und über das weitere Vorgehen in diesem Politikbereich entschieden. Obwohl der Bundesrat keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht, will er mit den Akteuren den Dialog suchen, damit die identifizierten Umsetzungsdefizite insbesondere bei der Restfinanzierung, der Patientenbeteiligung und der Kostenrechnung in den Pflegeheimen von den Kantonen und Leistungserbringern behoben werden können. Er hat zudem beschlossen, dass an der geltenden Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung zwischen Bund, OKP, Patientinnen und Patienten und den Kantonen festzuhalten ist. Der Bundesrat wird jedoch im Rahmen des Berichts zum Postulat 16.3352 SGK-N „Gleichmässige Finanzierung der Kostensteigerungen bei den Pflegeleistungen durch alle Kostenträger“ prüfen, ob und wie bei den OKP-Beiträgen an die Pflegeleistungen der Kostenentwicklung Rechnung zu tragen ist.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Der Bundesrat wird jedoch im Rahmen des Berichts zum Postulat 16.3352 SGK-N prüfen, ob und wie bei den OKP-Beiträgen an die Pflegeleistungen der Kostenentwicklung Rechnung zu tragen ist.

## 5. Spitalfinanzierung

|                                          |                                                                                                                     |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | –                                                                                                                   |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 11 205 Mio.                                                                                                         |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Gesundheit<br>–                                                                                       |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 117 BV (Kranken- und Unfallversicherung)<br>BG vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) |

### Aufgabenbeschrieb

Der Bund verfügt gemäss Artikel 117 der Bundesverfassung über einen Gesetzgebungsauftrag zur Regelung der Krankenversicherung. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz in diesem Politikbereich wahrgenommen. Das Gesundheitswesen und damit auch die Gesundheitsversorgung liegen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone. Für die Ausgestaltung des kantonalen Gesundheitswesens und insbesondere auch des Spitalwesens stellt das KVG eine zentrale Rahmenbedingung dar.

Die KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung trat auf Beginn 2009 in Kraft. Mit der Revision sollen Anreize zu mehr Wettbewerb zwischen den Spitälern, zur Steigerung der Effizienz, zur Verbesserung der Transparenz und zur Eindämmung des Kostenwachstums geschaffen werden. Diese Ziele sollen erreicht werden, ohne den Zugang zu einer qualitativ hochstehenden Versorgung zu gefährden. Die neuen Finanzierungsregeln werden mehrheitlich seit Anfang 2012 umgesetzt. Die Kantone beteiligen sich nur an der Vergütung der Leistungen von Spitälern, die einer kantonalen Planung entsprechen (Listenspitäler). Die Kantone sind zur interkantonalen Koordination bei der Spitalplanung angehalten, die gemäss Artikel 39 Absatz 2<sup>ter</sup> KVG nach einheitlichen bundesrechtlich vorgegebenen Planungskriterien auf der Grundlage von Qualität und Wirtschaftlichkeit zu erfolgen hat. Im Bereich der hochspezialisierten Medizin sind die Kantone ebenfalls zu einer gesamtschweizerischen Planung verpflichtet.

Die Umsetzung der neuen Spitalfinanzierungsregelungen und deren Auswirkungen werden zurzeit einer umfangreichen Evaluation unterzogen, deren Resultate 2019 vorliegen dürften.

### Finanzierung

Die neuen Finanzierungsregelungen betreffen verschiedene Punkte. Grundsätzlich wurde ein Wechsel von der Finanzierung der Betriebskosten zu einer leistungsbezogenen Finanzierung der Spitäler vollzogen. Erstens wurde der Finanzierungsschlüssel für die Vergütung der stationären Pflichtleistungen von Listenspitälern festgelegt. Seit 2017 übernehmen die Kantone mindestens 55 Prozent und die OKP maximal 45 Prozent der Vergütung. Dabei kam eine für die Kantone vorteilhafte Übergangsregelung für ihre Beiträge bis Ende 2016 zum Zuge (Kantone, deren Durchschnittsprämie für Erwachsene am 1. Januar 2012 die schweizerische Durchschnittsprämie unterschritt, hatten bis zum 1. Januar 2017 Zeit, ihren Vergütungsanteil bei mindestens 55 % festzulegen). Zweitens erfolgt die Abgeltung der stationären Behandlung neu schweizweit einheitlich, leistungsbezogen und in der Regel mittels Pauschalen. Über die leistungsbezogenen Pauschalen werden auch die Investi-



tionskosten (Anlagenutzungskosten) der Spitäler abgegolten. Damit werden die Investitionskosten neu auch von der OKP mitfinanziert. Drittens gelten für Listenspitäler mit öffentlicher und privater Trägerschaft seit 2009 die gleichen Rahmenbedingungen. Viertens gilt seit 2012 die erweiterte freie Spitalwahl in der ganzen Schweiz. Der Wohnkanton leistet neu immer auch einen Beitrag an stationäre Behandlungen in Spitälern, die auf der Spitalliste des Standortkantons, aber nicht auf der Spitalliste des Wohnkantons aufgeführt sind; vorher war er dazu nur bei medizinischer Indikation verpflichtet. Der Bund ist an der Spitalfinanzierung nicht beteiligt.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht derzeit kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Mit Blick auf die laufende Evaluation der Auswirkungen der Spitalfinanzierung behalten sich die Kantone eine Neubeurteilung der Situation vor.

Grundsätzlich hat sich die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Bund ist zuständig für die Regelung der OKP, Kantone sind verantwortlich für die Spitalversorgung) bewährt. Allerdings hat sich die Kostenlast mit der KVG-Revision 2007 zu Ungunsten der Kantone verschoben. Entlastet wurde nicht die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), sondern die Zusatzversicherung. Zu bemängeln ist weiter, dass über das KVG, das einzig den Geltungsbereich der Krankenversicherung abdecken sollte, ohne entsprechende Verfassungsgrundlage auch Verpflichtungen der Kantone festhält (Planung, Finanzierung). Der Bund greift mit zunehmenden Regelungen zur OKP in die Hoheit der Kantone im Versorgungsbereich ein. Die neuen Finanzierungsregelungen in der Spitalfinanzierung wurden per Anfang 2012 eingeführt. Wie oben erwähnt, werden die Auswirkungen der Spitalfinanzierung gegenwärtig einer umfangreichen Evaluation unterzogen. Die entsprechenden Resultate dürften im Jahr 2019 vorliegen. Es scheint uns zweckmässig, die Ergebnisse der Evaluation abzuwarten, bevor allfällige Anpassungen diskutiert werden. In diesem Zusammenhang wird der in diesem Bericht aufgeführte Diskussionspunkt «Einheitliche Finanzierung ambulante und stationäre Spitalleistungen» zentral sein. Auf jeden Fall besteht bereits heute ein massives Missverhältnis zwischen Regulierungszuständigkeit und finanziellen Lasten. Gemäss EFV-Finanzstatistik belaufen sich die Gesundheitsausgaben auf 0,4 Prozent am Gesamtvolumen des Bundeshaushalts. Bei den Kantonen liegt der Wert bei 14 Prozent. Angesichts der demografieabhängigen dynamischen Kostenentwicklung, die in allen Kantonen die Finanzen unter Druck setzt, stellt sich in diesem Bereich ganz klar die Frage, wie die langfristige Finanzierung gesichert werden kann.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die bisherigen Resultate der laufenden Evaluation lassen noch keine gefestigten Schlussfolgerungen betreffend die Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung zu. Aus dieser Sicht ist bei der Frage von umfassenden und substanziellen Reformen eine gewisse Zurückhaltung auszuüben. Dies gilt umso mehr, als sich das Zusammenspiel zwischen der kantonalen Zuständigkeit für die Spitalversorgung und der Bundeszuständigkeit für die OKP nach Einschätzung des Bundesrates grundsätzlich bewährt hat. Bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zum Erlass von Planungskriterien wird der Bundesrat weiterhin bestrebt sein, die Hoheit der Kantone im Spitalbereich gebührend zu berücksichtigen.

Vor allem im Bereiche der Finanzierungsfragen werden von der Politik und den involvierten Kreisen einige grundlegendere Reformvorschläge zur Diskussion gestellt. So wurde insbesondere von der SGK-N die Vernehmlassung eröffnet zu einer Vorlage für eine einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Behandlungen durch die Kantone



von mindestens 25,5 Prozent. Dabei unterstützt der Bundesrat das Anliegen einer einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Behandlungen im Kern, weil damit unerwünschte Fehlanreize eliminiert werden können. Sobald die Ergebnisse der laufenden Evaluation der Spitalfinanzierung vorliegen, wird der Bundesrat eine umfassende Lagebeurteilung unter Berücksichtigung des Stands der Arbeiten an den erwähnten Reformen vornehmen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Vorbehalten bleibt die kommende Bewertung der Evaluationsergebnisse der Spitalfinanzierung.

## 6. Gesundheit Mensch und Tier

|                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>                                                                             | Krankheitsbekämpfung, Prävention: 97 Mio.<br>Lebensmittelsicherheit: 24 Mio.<br><u>Tiergesundheit: 92 Mio.</u><br>Gesundheit insgesamt 213 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>                                                                          | 358 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Zuständige Bundesämter</b><br>(aufgrund der zahlreichen Kredite werden nur die Bundesämter genannt) | Bundesamt für Gesundheit (97 Mio.)<br>Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (42 Mio.)<br>Bundesamt für Landwirtschaft (58 Mio.)<br>Institut für Virologie und Immunologie (15 Mio.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                                                                                | Art. 118 BV (Schutz der Gesundheit)<br>Art. 80 BV (Tierschutz)<br><u>Wesentliche Gesetzesgrundlagen</u><br>BG vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG, SR 818.101)<br>BG vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0)<br>Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG, SR 814.50)<br>BG vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (ChemG, SR 813.1)<br>Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40)<br>Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) |

### Aufgabenbeschrieb

Der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Gemäss Art. 118 BV trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und setzt Rahmenbedingungen für den Vollzug der Kantone für bestimmte Produktgruppen (z.B. Lebensmittel, Heilmittel, Betäubungsmittel, Chemikalien), welche die Gesundheit gefährden können, aber auch für die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Mensch und Tier sowie für den Schutz vor ionisierenden Strahlen. Die Kantone müssen gestützt auf Art. 46 Abs. 1 BV (Vollzugsföderalismus) die Vollzugskosten in ihrer Zuständigkeit gemäss gängiger Praxis selbst tragen. Da die Gesetzgebung vor allem den Schutz vor negativen Einflüssen auf die Gesundheit regelt, fällt die Prävention und Gesundheitsförderung grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Kantone. Im Rahmen der Strategie Gesundheit2020 hat der Bundesrat die Stärkung der Prävention und der Früherkennung im Rahmen der geltenden Gesetzgebung vorgesehen, ohne aber die bestehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen infrage zu stellen. Dazu erarbeitet er in Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren Akteuren themenspezifische Strategien, z.B. im Bereich Sucht, übertragbare Krank-

heiten usw. Der Bund nimmt dabei subsidiäre Aufgaben wahr, vorwiegend Aufsichts-, Koordinations- und Informationsaufgaben. Des Weiteren sind die Kantone aufgrund der Verfassung für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung zuständig.

Die Rahmenbedingungen der Tiergesundheit werden durch den Bund insbesondere im Tierschutz- und Tierseuchengesetz geregelt. Auch in diesem Bereich erfolgt der Vollzug der Gesetze grundsätzlich durch die Kantone. Der Bund ist insbesondere für die Prävention, die Früherkennung und die Überwachung von Tierseuchen sowie die Entschädigung bei Tierverlusten durch hochansteckende Tierseuchen zuständig.

## Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Da der Bund grundsätzlich subsidiär tätig ist, übernimmt er vor allem die Kosten für die Koordination des kantonalen Vollzugs und die Information der Bevölkerung. In einzelnen Bereichen kann er auch Subventionen an Organisationen vergeben (z.B. Art. 50 EpG oder Art. 20 EPDG<sup>30</sup>). Da die Kantone das hauptsächliche Vollzugsorgan im Bereich Gesundheit (Schutz wie auch Prävention) sind, tragen sie auch den grösseren Teil der Finanzierungslast.

Im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention gibt es zudem diverse Spezialfinanzierungen: Über den sogenannten *Alkoholzehntel* werden 10 Prozent des Reinertrags der Spirituosenbesteuerung (25 Mio. pro Jahr) an die Kantone ausgerichtet zur Bekämpfung des Alkoholismus, des Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauchs. Die Kantone erhalten zudem eine *Spielsuchtabgabe* von 0,5 Prozent der auf ihrem Gebiet erzielten Bruttospielerträge. Die Kantone sind verpflichtet, diese Gelder für Massnahmen zur Spielsuchtbekämpfung und -prävention zu verwenden (gemäss Art. 15 Lotteriegesetz<sup>31</sup> und der darauf basierenden interkantonalen Vereinbarung<sup>32</sup> Art. 18). Diese beiden Beiträge werden dem Anteil der Kantone zugeordnet. Die folgenden zwei Spezialfinanzierungen hingegen werden weder dem Bund noch den Kantonen zugerechnet: Die *Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz* ist privatrechtlich organisiert und hat gemäss Art. 19 KVG<sup>33</sup> den Auftrag, Massnahmen zur Förderung der Gesundheit zu initiieren, koordinieren und evaluieren. Die Finanzierung erfolgt über einen jährlichen Prämienzuschlag, der ab dem Jahr 2018 4,80 Franken beträgt (37 Mio. pro Jahr). Im Stiftungsrat sitzen u.a. Vertreter der Versicherer, der Kantone und des Bundes. Um den Einstieg in den Tabakkonsum zu verhindern, den Ausstieg zu fördern und die Bevölkerung vor Passivrauchen zu schützen, finanziert der *Tabakpräventionsfond* verschiedene Projekte. Die Äufnung des Fonds erfolgt über eine Abgabe von 2,6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung (14 Mio. pro Jahr).

## Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Handlungsbedarf besteht insofern, als die Mittel aus dem Tabakpräventionsfonds den Kantonen analog zu jenen aus dem Alkoholzehntel zur Verfügung gestellt werden.

Die bestehende Aufgabenteilung (Bund legt die Rahmenbedingungen fest, Kantone sind zuständig für den Vollzug) bei der Gesundheit von Mensch und Tier funktioniert grundsätzlich gut und soll entsprechend beibehalten werden. Im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention hat sich die enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und weiteren Akteuren des Gesundheitswesens bewährt. Die Mittel aus dem Tabakpräventionsfonds

<sup>30</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1).

<sup>31</sup> Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (SR 935.51).

<sup>32</sup> Interkantonale Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW).

<sup>33</sup> Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10).

sollten jedoch gleich wie jene aus dem Alkoholzehntel den Kantonen zur Verfügung gestellt werden. Es wäre dann Aufgabe des Kantons, mit diesen Mitteln zweckgebundene eigene Projekte oder Strukturen zu unterstützen. Was sich beim Alkoholzehntel seit vielen Jahren in unkomplizierter und effizienter Weise bewährt hat, sollte auch beim Tabakpräventionsfonds angewendet werden.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Der Grundsatz, dass der Bund insbesondere die Rahmenbedingungen festlegt und die Kantone den Vollzug übernehmen, wird im Bereich des Schutzes von Mensch und Tier grösstenteils eingehalten und soll beibehalten werden. Da die Kantone den Vollzug an ihre spezifischen Gegebenheiten anpassen können, kann dieser zweckmässig und effizient erfolgen. Eine umfassende und grundlegende Reform der zahlreichen Gesetze ist folglich nicht notwendig. Vielmehr ist darauf zu achten, dass im Rahmen von künftigen Gesetzesreformen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beibehalten und keine Lastenverschiebung herbeigeführt wird. Dies betrifft insbesondere auch die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung.

Nebst den Kantonen sind im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention auch zahlreiche weitere Akteure tätig. So erbringen Versicherer, Leistungserbringer und NGO sowie im Rahmen der vorgängig erwähnten Spezialfinanzierungen die Zollverwaltung (vormals die Alkoholverwaltung), die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz und die beim Bundesamt für Gesundheit angegliederte Fachstelle Tabakpräventionsfonds ebenfalls Gesundheitsförderungs- und Präventionsleistungen. Der Bund übernimmt im Rahmen von diversen nationalen Strategien insbesondere die Koordination dieser Akteure sowie Informationsaufgaben und führt nationale Kampagnen unter Einbezug der Kantone durch. Die gemeinsame Tätigkeit von Bund und Kantonen in diesem Bereich hat sich insgesamt als zielführend erwiesen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Aus Sicht des Bundesrates besteht kein Handlungsbedarf, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Gesundheit anzupassen. Da die Prävention schwerge-  
wichtig eine Aufgabe der Kantone ist, könnte im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ aber geprüft werden, ob die Tabakpräventions-Mittel – analog zum Alkoholzehntel – künftig an die Kantone fliessen sollen.

## 7. Ergänzungsleistungen AHV und IV

|                                          |                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 1 465 Mio.                                                                                                                                                       |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 3 720 Mio.                                                                                                                                                       |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Sozialversicherungen<br>318/A231.0241 Ergänzungsleistungen zur AHV<br>318/A231.0245 Ergänzungsleistungen zur IV                                    |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 112a BV (Ergänzungsleistungen)<br>BG vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30). |

### Aufgabenbeschrieb

Ergänzungsleistungen (EL) werden an Bezügerinnen und Bezüger von AHV- und IV-Renten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zur Deckung ihres Existenzbedarfs ausgerichtet. EL umfassen die jährlichen EL sowie die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Zur Berechnung der jährlichen EL wird ermittelt, um wieviel die anerkannten Ausgaben einer Person oder eines Ehepaars die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Die Differenz wird als EL ausgezahlt, wobei gemäss geltendem Recht eine EL-Mindesthöhe im Umfang der kantonalen Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung gilt.

Zu den anerkannten Ausgaben zählen ein Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf, die Miete (bis zu einem Höchstbetrag), allfällige Gewinnungskosten des Erwerbseinkommens, Ausgaben für Hypothekarzinsen und den Unterhalt eigener Gebäude, Beiträge an Sozialversicherungen des Bundes, ein Pauschalbetrag für die Krankenversicherung sowie familienrechtliche Unterhaltsbeiträge. Bei Personen im Heim oder in einem Spital werden anstelle des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf und die Miete die Tagestaxe sowie ein vom Kanton zu bestimmender Betrag für persönliche Auslagen anerkannt.

Im Rahmen der laufenden Revision des ELG ist eine Erhöhung der maximal anerkannten Mietkosten geplant. Im Gegenzug sind Massnahmen zur Reduktion der Ausgaben vorgesehen, etwa eine Senkung der Vermögensfreibeträge sowie Anpassungen bei der EL-Mindesthöhe und der Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien. Weiter sollen EL-Zahlungen durch Erben zurückerstattet werden.

### Finanzierung

Die heutige Finanzierungsregelung wurde im Jahr 2008 mit der NFA eingeführt:

- Die Krankheits- und Behinderungskosten gehen zu Lasten der Kantone (2016: 467 Mio.).
- Die jährlichen Ergänzungsleistungen werden aufgeteilt in Leistungen, die der Existenzdeckung dienen, sowie Leistungen für Mehrkosten eines Heimaufenthalts. Der Bund beteiligt sich mit einem Anteil von 5/8 an den EL für die Existenzsicherung (2016: 1 465 Mio.); den Rest (879 Mio.) tragen die Kantone. Sie übernehmen auch die Mehrkosten des Heimaufenthalts, die über den Existenzbedarf hinausgehen (2016: 2 081 Mio.).

- Der Bund zahlt den Kantonen überdies Pauschalbeiträge zur Abgeltung von deren Verwaltungskosten für die jährlichen Ergänzungsleistungen (2016: 36 Mio.).

Der Betrag für die Krankenversicherungsprämie von EL-Bezügerinnen und -Bezügern geht ebenfalls zu Lasten der Kantone. Der Pauschalbetrag wird zwar im ELG geregelt und über das EL-System ausgezahlt, aber die Finanzierung erfolgt im Rahmen der Prämienverbilligung, an die der Bund einen Pauschalbeitrag leistet (vergleiche Faktenblatt „Individuelle Prämienverbilligung“). Die Ausgaben für die Krankenversicherungsprämien sind daher nicht in den EL-Ausgaben enthalten.

Mit dem überwiesenen Postulat 17.3268 der SGK-SR wird der Bundesrat beauftragt, im Hinblick auf eine künftige Revision des ELG zu prüfen, ob die Krankenkassenprämien in die EL-Berechnungen einzubeziehen wären. Zu berücksichtigen wären dabei auch die Folgen für die Lastenverteilung Bund/Kantone und allfällige Ausgleichsmassnahmen.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung und die Finanzierungsverantwortung. Es ist zu prüfen, den Teil der Existenzsicherung vollständig in die Verantwortung des Bundes zu überführen. Zudem sind den Kantonen bei der Festlegung der EL-Beiträge mehr Handlungsspielräume zu gewähren.

Die heute geltende Finanzierungsregelung bei den Ergänzungsleistungen wurde mit der NFA im Jahr 2008 eingeführt. Die Finanzierungsverantwortung der Aufgabenerfüllung wird vom Bund und den Kantonen gemeinsam getragen, wobei die Kantone den Grossteil der EL-Kosten tragen. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Existenzdeckung (5/8) und vergütet den Kantonen Pauschalbeiträge zur Abgeltung der Verwaltungskosten. Der dynamische Bereich „Heim- und Krankheitskosten“ wird von den Kantonen finanziert. Die materiell-gesetzlichen Grundlagen zu den EL sind indes grösstenteils auf Bundesebene geregelt. Die Kosten der Kantone sind in den letzten Jahren, unter anderem auch durch Anpassungen im Bundesrecht oder durch das Unterlassen solcher, massiv angestiegen. So führte etwa die Erhöhung der Vermögensfreibeträge zu einem sprunghaften Anstieg der EL-Ausgaben. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist bei den EL damit nicht eingehalten.

Die aktuell vorliegende EL-Reform geht aus Sicht der Kantone zu wenig weit. Der Einbezug der Kantone war ungenügend, wie dies auch schon bei anderen Reformen im Bereich der NFA-Aufgaben zu beklagen war. Die Aufgabe ist entweder so umzugestalten, dass aufgrund der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes dieser einen höheren Anteil der Kosten übernimmt oder er den Kantonen mehr Spielraum bei der Gesetzgebung einräumt. Im Sinne einer konsequenten Aufgabenentflechtung ist zu prüfen, den Teil der Existenzsicherung vollständig in die Verantwortung des Bundes zu überführen und die Heim- und Krankheitskosten bei den Kantonen zu belassen. Zudem sind den Kantonen bei der Festlegung der EL-Beiträge mehr Handlungsspielräume zu gewähren (Mietzinse, Prämienverbilligung). Mit einem solchen Ansatz liesse sich das System vereinfachen und die Steuerung erleichtern (vgl. dazu auch die Motion Dittli 16.4087). Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Heim- und Krankheitskosten in den kommenden Jahren u.a. wegen der demographischen Entwicklung stark ansteigen werden. Daher sind die Kostenentwicklungen in diesem Bereich bei der Beurteilung der Haushaltneutralität einzubeziehen. Jegliche EL-Reform hat das gesamte Dispositiv im Bereich der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen und darf nicht zulasten der kantonalen Finanzen erfolgen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die Vergütung der Ausgaben für die *Existenzsicherung* wird auf Bundesebene geregelt; die Notwendigkeit der Bundeszuständigkeit ergibt sich hier aus dem Interesse an einer bundesweit einheitlichen Lösung, denn die EL bilden in Bezug auf die Existenzsicherung einen Bestandteil der Sozialversicherungen des Bundes (AHV und IV). Somit wäre grundsätzlich eine alleinige finanzielle Verantwortung des Bundes denkbar. Mit der noch hängigen Mo. Dittli (16.4087) „Stärkung der EL durch klare Zuordnung der Kompetenzen“ wird eine Entflechtung der EL verlangt. Im Fall einer solchen Entflechtung der EL für die Existenzsicherung steht eine Ausweitung der kantonalen Kompetenzen bei der Festlegung von Parametern wie den Mietzinsen nicht zur Diskussion.

Dass die Kantone allein für die Finanzierung der *heimbedingten Mehrkosten* zuständig sind, entspricht dem Umstand, dass den Kantonen mit der NFA die Verantwortung für den Heimbereich übertragen wurde. Sie steuern Angebot und Kosten der Heime und legen die durch die EL zu vergütende Heimtaxenpauschale fest. Entsprechend obliegt ihnen die Finanzierung. An der mit der NFA eingeführten Zuständigkeit der Kantone ist festzuhalten.

Bei der Vergütung der Ausgaben für die *Krankenversicherung* müssen die Kantone die Bundesvorgabe einhalten, wonach den EL-Bezügerinnen und -Bezügern ein Pauschalbetrag für die Krankenkassenprämie als Ausgabe anzuerkennen ist. Dadurch werden EL-Bezüger und -Bezügerinnen besser gestellt als manche Personen in bescheidenen Verhältnissen ohne Anspruch auf EL, weil diese lediglich die ihnen zustehende Prämienverbilligung erhalten. Die Bundesvorgabe sichert damit also schweizweit für alle EL-Bezügerinnen und Bezüger ein einheitliches Wohlfahrtsniveau; allerdings wird gleichzeitig der Handlungsspielraum der Kantone eingeschränkt. Mit der EL-Reform soll nach dem Beschluss des Ständerats vom Mai 2018 höchstens die effektive Prämie angerechnet werden, wenn diese unter der kantonalen Durchschnittsprämie liegt.

Wenn – wie vom Postulat 17.3268 gefordert – die Ausgaben für die Krankenversicherung in die EL integriert und die Kosten dafür ganz dem Bund aufgebürdet würden, dann müsste entsprechend auch der Bund die Kompetenz haben, die Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien in den EL festzulegen. Eine solche Lösung hätte erhebliche Mehrbelastungen für den Bund (und eine entsprechende Entlastung der Kantone) zur Folge, welche mit einer Anpassung des Bundesbeitrags an die IPV der Kantone kompensiert werden müssten, um die Haushaltneutralität zu gewährleisten. Hingegen sollen bereits entflochtene Aufgabengebiete wie Heim- und Krankheitskosten, bei der Beurteilung der Haushaltneutralität nicht berücksichtigt werden, da sie seit der Einführung von NFA der alleinigen Steuerung der Kantone unterliegen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Ergänzungsleistungen an AHV und IV sollen im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ überprüft werden.



## 8. Familienzulagen (FamZG)

|                                          |                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | –                                                                                                                                               |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 143 Mio.                                                                                                                                        |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Sozialversicherungen                                                                                                              |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 116 BV (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung), Absätze 2 und 4<br>BG vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG, SR 836.2) |

### Aufgabenbeschrieb

Seit Anfang 2009 gelten schweizweit einheitliche Zulagen für Familien, um deren finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Die Familien erhalten für Kinder im Alter von bis zu 16 Jahren eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken pro Monat. Für Kinder ab 16 Jahren, die in Ausbildung sind (längstens bis zum 25. Altersjahr), wird eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken pro Monat gewährt. Anspruchsberechtigt sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen und seit 2013 auch selbständig Erwerbstätige.

Das FamZG legt als Grundsatzgesetz auf Bundesebene lediglich die Grundsätze fest (Beginn und Ende des Anspruchs, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Weiterzahlung bei Beendigung des Lohnanspruchs und Koordination mit Leistungen anderer Sozialversicherungen). Die Kantone dürfen zum Beispiel höhere Zulagen als die im Gesetz festgelegten Mindestansätze festlegen; manche Kantone kennen auch Geburts- und Adoptionszulagen. Die Kantone regeln zudem die Organisation und (abgesehen von den Mindestvorgaben) die Finanzierung. Sie sind verpflichtet, eine kantonale Familienausgleichskasse einzurichten.

### Finanzierung

Finanziert werden die Familienzulagen grösstenteils durch die Beiträge der Arbeitgeber (Beiträge auf dem AHV-pflichtigen Lohn) und der selbständig Erwerbstätigen (Beiträge auf dem Einkommen bis zum maximal versicherten Verdienst nach UVG). Im Kanton Wallis sind auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beitragspflichtig. Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden hauptsächlich von den Kantonen finanziert; in manchen Kantonen besteht für die Nichterwerbstätigen eine Beitragspflicht.

Der Bund finanziert das Familienzulagenregister (2016: 2,5 Mio.; Zentrale Ausgleichsstelle).

### Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf.

Die Familienzulagen sind ein effizientes und geeignetes Instrument, um Familien gezielt finanziell zu unterstützen. Der Bund nimmt seinen Verfassungsauftrag wahr und lässt gleichzeitig den Kantonen einen gewissen Handlungsspielraum bei der Umsetzung. Die konsequente Umsetzung des Prinzips „ein Kind – eine Zulage“ ist gewollt. Sie führt zwar zu gewissen Mehrkosten bei den Kantonen, fördert aber gleichzeitig die Solidarität in der Gesellschaft. Die Umverteilung von Haushalten ohne Kinder zu Haushalten mit Kindern findet im jeweiligen Kanton statt. Aufgrund der Möglichkeit, die Leistungen über das Minimum hinaus steuern zu können, ist aus Sicht der Kantone die fiskalische Äquivalenz gewahrt.



### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Mit der Inkraftsetzung eines Grundsatzgesetzes auf Bundesebene wurde eine schweizweite Vereinheitlichung (Mindeststandards) erreicht. Die Ausweitung des Anspruchs auf Selbständige und auf Nichterwerbstätige entsprach dem erklärten Ziel „Ein Kind – eine Zulage“.

Die Familienzulagen sind einer der wenigen Zweige der Sozialversicherungen, in denen die Kantone noch über Rechtsetzungskompetenzen verfügen, denn sie haben die Kompetenz, Leistungen festzulegen und Finanzierungsfragen zu regeln, soweit sie die Mindestvorgaben des Bundes respektieren. Mit der Möglichkeit dieser kantonalen Regelungen wird das Subsidiaritätsprinzip respektiert. Die Frage einer Verletzung des Äquivalenzprinzips stellt sich nur in einem Randbereich, indem die Kantone gemäss Bundesregelung verpflichtet sind, die Zulagen von Nichterwerbstätigen zu tragen. Sie können aber Nichterwerbstätige ebenfalls einer Beitragspflicht unterstellen, so dass das Äquivalenzprinzip nicht verletzt wird. Die Zulagen an die selbständigen und unselbständigen Erwerbstätigen werden hingegen nicht durch öffentliche Gelder, sondern durch Arbeitgeber- und allenfalls Arbeitnehmerbeiträge finanziert.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Bund und Kantone stimmen darin überein, dass sich die geltende Verteilung der Kompetenzen bewährt.

## 9. Familienzulagen Landwirtschaft

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 62 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 29 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Sozialversicherungen<br>318/A231.0242 Familienzulagen Landwirtschaft                                                                                                                                                                     |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 104 BV (Landwirtschaft)<br>Art. 116 BV (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung)<br>BG vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG, SR 836.1)<br>BG vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF, SR 923.0); Art. 14 |

### Aufgabenbeschrieb

In der Landwirtschaft werden Familienzulagen nicht aufgrund des Familienzulagengesetzes, sondern gestützt auf das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft ausgerichtet. Anrecht auf Familienzulagen nach FLG haben landwirtschaftliche Arbeitskräfte, die in einem landwirtschaftlichen Betrieb in unselbständiger Stellung tätig sind sowie selbständig erwerbstätige Landwirtinnen und Landwirte, Äplerinnen und Äpler sowie Berufsfischerinnen und Berufsfischer (Art. 1a, Art. 5 FLG, Art. 14 BGF). Ausgerichtet werden Kinder- und Ausbildungszulagen nach den Mindestansätzen des FamZG (200 bzw. 250 Fr.); wobei die Ansätze im Berggebiet um je 20 Franken erhöht werden (Art. 2 FLG). Die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden erhalten zusätzlich eine Haushaltungszulage von 100 Franken pro Monat. Die Kantone können in Ergänzung zu den bundesrechtlich vorgesehenen Zulagen höhere oder andere Zulagen festsetzen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben (Art. 24 FLG).

Die Festsetzung und Ausrichtung von Familienzulagen sowie die Erhebung des Arbeitgeberbeitrags obliegen den kantonalen AHV-Ausgleichskassen im Sinne von Art. 61 AHVG (Art. 13 FLG).

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft waren nicht Gegenstand der Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA. Sie wurden lediglich im Rahmen der Globalbilanz berücksichtigt, da die Finanzkraft als Bemessungskriterium bei der Subventionsvergabe entfiel. Als neue Bemessungsgrundlage für die Herabsetzung der Kantonsbeiträge wurde der Aufwand der Kantone für diese Familienzulagen herangezogen (Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA, BBl 2005 6240).

### Finanzierung

Die Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft wird durch die landwirtschaftlichen Arbeitgeber, den Bund und die Kantone getragen. Landwirte mit Angestellten haben einen Beitrag von zwei Prozent der von ihnen ausbezahlten AHV-Lohnsumme zu leisten (Art. 18 Abs. 1 FLG). Die restlichen Kosten sowie die Kosten für die Zulagen an selbständig erwerbende Landwirtinnen und Landwirte tragen zu zwei Dritteln der Bund und zu einem Drittel die Kantone (Art. 18 Abs. 4, Art. 19 FLG). Zusätzlich verzinst der Bund eine Rückstellung; die Kantonsbeiträge werden im Umfang dieser jährlichen Verzinsung durch

den Bund herabgesetzt (Art. 20 und Art. 21 Abs. 2 FLG). Insgesamt liegt der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand bei über 85 Prozent, jener der Arbeitgeber bei rund 15 Prozent.

#### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf.

Die Familienzulagen sind ein effizientes und geeignetes Instrument, um Familien gezielt finanziell zu unterstützen. Dies gilt auch für die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Der Bund setzt die Beträge einheitlich fest und lässt den Kantonen gleichsam über ein Hilfskonstrukt einen gewissen Handlungsspielraum. Insofern ist korrekt, dass sich der Bund an der Finanzierung beteiligt.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft handelt es sich um bundesrechtlich geregelte Kinder- und Ausbildungszulagen für selbstständig Erwerbende oder Angestellte in der Landwirtschaft. Im Gegensatz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), das nur einen Mindestanspruch vorgibt, legt das FLG die Höhe der Zulagen landesweit einheitlich fest. Die Kantone haben aber die Möglichkeit, einen ausserhalb des FLG finanzierten Zuschuss auszurichten, um dadurch die Zulagen in der Landwirtschaft an die kantonal festgelegten Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft anzugleichen, falls diese über den bundesweiten Mindestansätzen liegen.

Als Reformansatz steht nicht eine Stärkung der Rolle von Bund oder Kantonen im Bereich der Familienzulagen Landwirtschaft, sondern eine Überführung ins allgemeine Familienzulagengesetz im Vordergrund. Mit dem Verzicht auf eine separate Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft und einer Ausrichtung der Familienzulagen nach Familienzulagengesetz würden selbständige Landwirtinnen und Landwirte sowie die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden mit den übrigen erwerbstätigen Personen gleichgestellt. Allerdings müssten diese Einsparungen von den Landwirtinnen und Landwirten getragen werden.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Die Integration der Familienzulagen in der Landwirtschaft in die Familienzulagen nach FamZG ist als Reformansatz denkbar, wäre aber in einem separaten Projekt zu prüfen.

## 10. Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 226 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 1 344 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Sozialversicherungen<br>Finanzierung aus dem AHV- und IV-Fonds (nicht über die Bundesrechnung)                                                                                                                                                                                             |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 112b BV (Förderung der Eingliederung Invaliden)<br>Art. 112c BV (Betagten- und Behindertenhilfe)<br>BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10), Art. 101bis<br>BG vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20), Art. 74 und 75 |

### Aufgabenbeschrieb

Das BSV entrichtet aus den Mitteln des AHV- und IV-Ausgleichsfonds Finanzhilfen an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe. Finanziert werden Ausgaben für die Beratung und Betreuung von betagten und invaliden Personen sowie von deren Angehörigen, Kurse, Koordinations- und Entwicklungsaufgaben sowie die Weiterbildung von Hilfspersonal.

### Finanzierung

Die Kompetenz für die Festlegung der Höchstgrenzen dieser Finanzhilfen liegt beim Bundesrat. Das BSV regelt die Anspruchsvoraussetzungen und schliesst Verträge mit den unterstützten Dachverbänden und national tätigen Organisationen ab. Es findet ein Controlling über die Einhaltung der vereinbarten Leistungen statt. Die minimal zu erbringende Eigenleistung der unterstützten Organisationen liegt bei 20 Prozent.

Da die Finanzhilfen durch die Ausgleichsfonds finanziert werden, werden die Beiträge an die Organisationen der privaten Alters- und Invalidenhilfe nicht separat im Bundeshaushalt erfasst und der ausgezahlte Betrag unterliegt nicht der Budgethoheit des Parlaments.

Die Kantone subventionieren die Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe ebenfalls. Ihre Subventionspraxis ist nicht einheitlich. Es findet auch keine Koordination der Beiträge von Bund und Kantonen statt, sondern viele Kantone passen ihre Beiträge offenbar in Abhängigkeit der Bundesbeiträge an. Sie übernehmen dadurch eine subsidiäre Rolle für die Finanzierung der betroffenen Institutionen.

### Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Bei den spezialisierten (ambulanten) Leistungen im Bereich Betreuung und Beschäftigung ist eine Entflechtung hin zu den Kantonen zu prüfen.

Die Beiträge des Bundes für Koordination, Entwicklung sowie (Weiter-)Bildung sind wichtig. Hingegen erscheint es nicht sachgerecht, dass der Bund weiterhin spezialisierte (ambulante) Leistungen im Bereich Betreuung und Beschäftigung leistet. Mit der NFA wurde den Kantonen die Verantwortung für spezialisierte stationäre und teilstationäre Angebote für Invalide übertragen. Die Verantwortung des Bundes bei den spezialisierten ambulanten

Angeboten ist heute nicht mehr nachvollziehbar. Vor allem ist die durch den Bundesrat definierte Höchstgrenze der Beiträge heute sogar kontraproduktiv. Der ambulante Bereich ist vielmehr gezielt auszubauen, um Heimeintritte zu vermeiden. Die Kantone sollten deshalb integral für die Finanzierung spezialisierter Angebote zuständig sein, während sich der Bund vornehmlich auf die Subjektfinanzierung konzentriert.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die heutigen Zuständigkeiten bei dieser Aufgabe wurden mit der 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) festgelegt: Der Bund zog sich aus der Finanzierung von Krankenpflege, Hauspflege, Haushalthilfe, Mahlzeitendienste und Tagesheime zurück. Für die Unterstützung der betroffenen Organisationen für Tätigkeiten auf kommunaler und kantonaler Ebene sind seither die Kantone zuständig. Der Bund spricht Beiträge an sprachregional oder gesamtschweizerisch tätige Organisationen für überregionale Aufgaben. Nach wie vor unbestritten ist die Finanzierung der Leistungen im Rahmen der Altershilfe (Art. 101bis AHVG) durch den Bund. Bei den Leistungen im Rahmen der Invalidenhilfe (Art. 74 IVG) ist hingegen zu differenzieren: Während die Finanzierung der Beratungsleistungen von invaliden Personen und ihrer Angehörigen sowie von Kursen durch den Bund sich bewährt hat, könnte eine Kantonalisierung der Betreuungsleistungen (insbesondere betreutes Wohnen) Effizienzgewinne ermöglichen. Bei der Prüfung dieser Frage sind die Ergebnisse des laufenden Forschungsprojekts „Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen“ zu berücksichtigen, das im Rahmen des Forschungsprogramms Invalidenversicherung (FoP3-IV) durchgeführt wird. Dessen Resultate sind im Herbst 2019 zu erwarten. Bei einer allfälligen Übertragung der Zuständigkeit für diese Betreuungsleistungen an die Kantone wäre deren Mehraufwand in einer Globalbilanz ebenso zu berücksichtigen wie mögliche Mehrkosten bei der IV, die sich dadurch ergeben, dass mit einer Verhinderung von Heimeintritten Mehrausgaben beim Assistenzbeitrag anfallen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten im Bereich der Betreuungsleistungen für invalide Personen sollen im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ überprüft werden.

## 11. Anschubfinanzierung familienergänzende Kinderbetreuung

|                                          |                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 24 Mio.                                                                                                                                                                        |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 973 Mio.                                                                                                                                                                       |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Sozialversicherungen<br>318/A2310.0334 Familienergänzende Kinderbetreuung                                                                                        |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 116 Abs. 1 BV (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung)<br>BG vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861), Art. 1. |

### Aufgabenbeschrieb

Seit dem Jahr 2003 besteht ein Impulsprogramm des Bundes zur Unterstützung von Strukturen für die Tagesbetreuung von Kindern. Damit soll berufstätigen Eltern erleichtert werden, die Erwerbsarbeit und die Familie zu vereinbaren. Das Impulsprogramm war zunächst auf 8 Jahre (bis zum 31. Januar 2011) befristet; es wurde bisher zweimal – zuletzt bis zum 31. Januar 2019 – verlängert. Eine parlamentarische Initiative (17.497) zu einer erneuten Verlängerung um 4 Jahre wurde am 12. Juni 2018 vom Nationalrat angenommen.

Unterstützt werden in erster Linie Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern, die neue Betreuungsplätze schaffen. Daneben ist die Unterstützung von Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien sowie von Projekten mit Innovationscharakter im Bereich der familienergänzenden Betreuung möglich. Per 1. Februar 2018 wurde die Schaffung von 57 400 neuen Betreuungsplätzen unterstützt.

Die Finanzierung des Betriebs von Betreuungseinrichtungen über die Einführungsphase hinaus ist mit der bestehenden Gesetzesgrundlage nicht möglich. Die in Kantonen anzutreffenden Finanzierungsmodelle sind denn auch sehr uneinheitlich. Generell tragen überdies die Eltern im internationalen Vergleich einen hohen Anteil der Kosten.

Am 16. Juni 2017 hat das Parlament eine Änderung des bestehenden Bundesgesetzes beschlossen, mit der per 1.7.2018 eine weitere Anschubfinanzierung geschaffen wird. Kantone und Gemeinden werden damit vorübergehend unterstützt, wenn sie ihre Subventionen an die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen. Zudem werden Projekte gefördert, mit denen das bestehende Angebot besser auf die Bedürfnisse von Familien ausgerichtet wird (Betreuung während der Schulferien, zu Randzeiten etc.).

### Finanzierung

Die Auszahlung der Finanzhilfen im Rahmen der *bestehenden Anschubfinanzierung* erfolgt auf zwei bzw. drei Jahre verteilt jeweils nach Ablauf eines Beitragsjahres auf Basis der tatsächlichen Auslastung der Plätze. Für die Finanzhilfen hat das Parlament bisher vier Verpflichtungskredite über insgesamt 560 Millionen gesprochen. Der Verpflichtungskredit für die vom Nationalrat vorgesehene weitere Verlängerung der Anschubfinanzierung beläuft sich auf 124,5 Millionen.

Für die *neue Anschubfinanzierung* wurde ein Verpflichtungskredit über 96,8 Millionen bewilligt. Davon sollen gemäss Botschaft des Bundesrates 82,5 Millionen auf die Finanzhilfen für die Subventionserhöhungen in den Kantonen entfallen. Für diese können sich die Kantone je einmal bewerben. Der Bund vergütet ihnen während drei Jahren einen Teil ihrer

Mehrkosten aus der Subventionserhöhung. Die Finanzhilfen werden degressiv ausgestaltet, um das befristete Engagement des Bundes zu unterstreichen. 14,3 Millionen sollen für die Subventionierung von Einzelprojekten vergeben werden.

#### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht insofern Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung, als dass auf weitere Anschubfinanzierungen des Bundes in diesem Bereich zu verzichten ist.

Um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, ist ein ausreichendes Angebot an Betreuungsplätzen sicherzustellen. Gleichzeitig sind die Tarife so auszugestalten bzw. zu subventionieren, dass keine negativen Erwerbsanreize entstehen und sich Arbeit lohnt. Diese Zielsetzungen werden auch mit der Fachkräfteinitiative des Bundes angestrebt. In diesem Sinne haben die Kantonsregierungen die bisherigen ergänzenden und befristeten Finanzhilfen des Bundes für die familienergänzende Kinderbetreuung begrüsst. Sie sind jedoch auch der Auffassung, dass die familienergänzende Betreuung bzw. deren Subventionierung grundsätzlich Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist und es auch bleiben soll. Vor diesem Hintergrund lässt sich ein dauerhaftes Engagement des Bundes nicht rechtfertigen. Der Wegfall der Bundesmittel wird voraussichtlich ein zusätzliches finanzielles Engagement der Kantone erfordern, das in der Globalbilanz im Rahmen einer "Aufgabenteilung II" entsprechend zu berücksichtigen ist.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kantone, dass die familienergänzende Kinderbetreuung hauptsächlich Aufgabe der Kantone ist. Sie verfügen über eine grössere Nähe zu den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen. Allerdings sieht Artikel 116 Abs. 1 BV vor, dass der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann. Das finanziell und zeitlich beschränkte Engagement des Bundes rechtfertigt sich mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip damit, dass die Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots von Betreuungsplätzen auch für den Bund sowohl in volkswirtschaftlicher als auch in familien- und gleichstellungspolitischer Hinsicht von prioritärer Bedeutung ist.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird mit dem Impulsprogramm nicht verletzt: Die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördert die Erwerbstätigkeit beider Elternteile. Dies ist aus volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüßen, weil damit auch ein Beitrag zur Minderung des Fachkräftemangels geleistet wird. Davon profitieren Bund, Kantone und Gemeinden. Die Impulsprogramme lassen sich somit auch mit Blick auf die Übereinstimmung von Kostenträger und Nutzniesser rechtfertigen; ein dauerhaftes Engagement des Bundes hingegen nicht.

Weil es sich um eine Aufgabe handelt, die hauptsächlich in der Zuständigkeit der Kantone liegt und weil die Bundesunterstützung immer befristet war - die Kantone dadurch also entlastet wurden, wäre ein Rückzug des Bundes aus Sicht des Bundesrates in der Globalbilanz einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ nicht zu berücksichtigen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Bund und Kantone stimmen darin überein, dass die Aufgabe hauptsächlich in kantonaler Zuständigkeit liegt und sich nur ein befristetes Engagement des Bundes rechtfertigen lässt.



## 12. Straf- und Massnahmenvollzug

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 122 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 1 203 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Justiz<br>402/A231.0143 Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen<br>402/A231.0144 Modellversuche<br>402/A231.0148 Beiträge Schweiz. Kompetenzzentrum für den Justizvollzug<br>402/A236.0103 Baubeiträge Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 123 BV (Strafrecht)<br>BG vom 5. Oktober 1984 über Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG, SR 341), Art. 2 – 10a                                                                                                                 |

### Aufgabenbeschrieb

Der Straf- und Massnahmenvollzug (StMV) wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) als Verbundaufgabe bezeichnet. Der Bund hat eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das materielle Strafrecht (StGB, StPO<sup>34</sup>). Die Kantone sind grundsätzlich für den Vollzug der darauf gestützt gefällten Urteile verantwortlich. Die Verfassung räumt dem Bund aber auch eine fakultative, konkurrierende Gesetzgebungskompetenz sowie eine Förderungskompetenz im StMV ein (Kann-Bestimmung). Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug hat der Bund von der Förderungskompetenz Gebrauch gemacht. Er gewährt Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen sowie Baubeiträge an den Neu-, Aus- und Umbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten. Zudem kann er die Entwicklung und Erprobung von neuen Methoden und Konzeptionen unterstützen und Beiträge an das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug leisten. Besonders nennenswert ist in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen, welche sich seit 2008 auf vierjährige Leistungsvereinbarungen stützt.

Damit die Kantone ihre Vollzugsaufgaben im Bereich des Strafvollzugs besser bewältigen können, haben sie sich in drei Konkordaten zusammengeschlossen (Strafvollzugskonkordate der Ostschweiz, Nordwest- und Innerschweiz sowie der lateinischen Schweiz). Im Gegensatz zum Straf- und Massnahmenvollzug bei den Erwachsenen existieren keine überkantonalen Zusammenschlüsse für die Koordination des Angebots wie auch für die Qualitätssicherung im Bereich der Erziehungseinrichtungen. Die Einrichtungen für Jugendliche werden je nach Kanton von einer oder mehreren Direktionen der Justiz, Gesundheit oder Erziehung beaufsichtigt. Für die Koordination unter den Kantonen besteht einerseits eine Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) als Steuerungsinstrument. Andererseits sind die Kantone gestützt auf das LSMG und die LSMV<sup>35</sup> verpflichtet,

<sup>34</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0); Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0).

<sup>35</sup> Verordnung vom 21. November 2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV, SR 341.1).



gegenüber dem Bund im Rahmen einer Heimplanung alle vier Jahre den Bedarf für ihre Justizheime nachzuweisen.

Ein unterschiedliches Verständnis sowie unterschiedliche Organisationen und kantonale Rechtsprechungen erschweren den übergreifenden Austausch im Bereich des Strafvollzugs. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sorgt im Rahmen ihrer Fachkommission für Strafvollzug- und Anstaltswesen (der so genannte Neunerausschuss) für den Austausch und die Harmonisierung unter den Kantonen bzw. Konkordaten. Im Hinblick auf die Förderung der Zusammenarbeit und Harmonisierung in diesem Bereich hat die KKJPD im November 2013 beschlossen, ein Kompetenzzentrum für den Justizvollzug zu schaffen. Dieses sollte Mitte 2018 operativ werden und geht aus dem bisherigen Ausbildungszentrum hervor. Hierzu wurde der Zweck der Stiftung des Bundes und der Kantone angepasst.

### **Finanzierung**

*Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen:* Der Bund gewährt Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene. Der Beitragssatz beträgt 30 Prozent der anerkannten Kosten für das erzieherische Personal. Basis für die Beitragsberechnung ist die Personaldotation für das anerkannte Leistungsangebot, die pauschalisierten Personalkosten pro 100 Stellenprozent sowie die Aufenthaltstage der anerkannten Klientel im vorangehenden Kalenderjahr.

*Modellversuche:* Der Bund kann Beiträge an Modellversuche zur Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzeptionen gewähren. Diese Beiträge können für eine Versuchsdauer von höchstens fünf Jahren sowie für höchstens 80 Prozent der anerkannten Projekt- und/oder Auswertungskosten gewährt werden.

*Beiträge an das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV):* Der Bund kann Beiträge an das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug für die Aus- und Weiterbildung des Strafvollzugspersonals leisten. Die Kosten werden gestützt auf die Abrechnung des Vorjahres an das SKJV vergütet. Der Bundesbeitrag betrug in den letzten Jahren rund 1,4 Millionen. Ursprünglich konnte damit rund 30 Prozent des Budgets des SKJV abgedeckt werden. Seit der Erhöhung des Globalbudgets des SKJV im Jahr 2016 finanziert der Bund nur noch einen Anteil von 16 Prozent.

*Baubeiträge Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten:* Der Bund gewährt Beiträge für den Neu-, Aus- und Umbau von privaten und öffentlichen Einrichtungen für Erwachsene und anerkannten Heime für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Der Beitragssatz beträgt 35 Prozent der anerkannten Baukosten. Die anerkannten Baukosten werden unter Berücksichtigung der Grösse und des Typs der Einrichtungen auf Grund von Pauschalen berechnet.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone ist das Verhältnis zwischen Bundesvorgaben und -finanzierung (fiskalische Äquivalenz) zu überprüfen und ggf. anzupassen. Ebenfalls zu prüfen ist eine Teilentflechtung im Bereich der Erziehungseinrichtungen.

Der Straf- und Massnahmenvollzug soll grundsätzlich in der Hand der Kantone bleiben. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktioniert grundsätzlich gut. Der Bundesrat hat im Bericht in Erfüllung des Postulats Amherd 11.4072; Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz vom 18. März 2014 jedoch deutlich gemacht, dass er von den Kantonen eine Verstärkung der Harmonisierung und einen Professionalisierungsschub im Justizvollzug erwartet. Im Bereich der Untersuchungshaft ist in den nächsten Jahren ebenfalls mit politischem Druck auf die Kantone zu rechnen, die

Standards zu erhöhen. Die Kantonsregierungen erachten deshalb die Diskussion über ein verstärktes Engagement des Bundes in diesen Bereichen (z.B. Erhöhung der Beiträge an die Ausbildung des Strafvollzugspersonals, Beteiligung an den Kosten des Kompetenzzentrums Justizvollzug, Prüfung einer Subventionierung im Bereich der Untersuchungshaft) für unumgänglich.

Die Kantonsregierungen sehen dabei namentlich Anpassungsbedarf beim Engagement des Bundes beim Bau und der Erneuerung der Justizvollzugseinrichtungen. Soweit der Bund im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bestimmte Anforderungen stellt, hat er sich an deren Finanzierung angemessen zu beteiligen. Aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz sollte der Bund zumindest zum ursprünglichen Subventionssatz von 50 Prozent der anerkannten Kosten zurückkehren (heute nur 35 %). Dies betrifft etwa die Standards und insbesondere die Professionalisierung, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 18. März 2014 zum Postulat Amherd (11.4072) betreffend Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz verlangt. Weiter besteht Handlungsbedarf im Bereich der Finanzierung beim Bau bzw. Umbau von Hafteinrichtungen, da der Bund neu auch Anforderungen an den Haftvollzug stellt, die sich auf internationale Vorgaben stützen. Der Bund sollte die damit verbundenen hohen Kosten für Neu- oder Umbauten im Haftbereich mitfinanzieren.

Weiter ist eine Teilentflechtung im Bereich der Erziehungseinrichtungen zu prüfen. Hier arbeiten die Kantone im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) zusammen. Im Bereich der Sonderschulheime übernehmen die Kantone bereits seit dem NFA 2008 alle Aufgaben. Die vom Bund mitfinanzierten Erziehungseinrichtungen (insbesondere Schul- und Ausbildungsheime) sind bezüglich Koordination und Qualitätssicherung gleich wie die Sonderschulheime zu bewerten. Auf Betriebs- und Baubeiträge für Erziehungseinrichtungen durch den Bund könnte verzichtet werden. Diese sind denn auch zu Unrecht im Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug geregelt. In erster Linie geht es hier um Erziehung, nicht um Straf- und Massnahmenvollzug.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Mit seinen Förderbeiträgen unterstützt der Bund heute im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs insbesondere die Umsetzung von Standards, die schweizweite Harmonisierung sowie die Sicherstellung einer bundesrechtskonformen, qualitativ hochstehenden Vollzugsarbeit.

Parallel dazu haben die Kantone sowohl auf politischer als auch fachlicher Ebene verschiedene Strukturen (z.B. KKJPD/Neunerausschuss) geschaffen, welche die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf gesamtschweizerischer Ebene gewährleisten sollen. Mit dem neu geschaffenen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug wird die Zusammenarbeit und Harmonisierung weiter vorangetrieben.

Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der Kantone, eine Entflechtung im Bereich der Erziehungseinrichtungen zu prüfen. Eine Entlastung bei den Erziehungseinrichtungen könnte der Bund z.B. durch ein stärkeres Engagement im Bereich der Koordinationsaufgaben im Straf- und Massnahmenvollzug (z.B. Kompetenzzentrum für den Justizvollzug, bei der Umsetzung von Forderungen internationaler und nationaler Gremien) oder auch in anderen Aufgabengebieten ausgleichen.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Erziehungseinrichtungen sollen im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ überprüft werden.

### 13. Neustrukturierung Asylbereich

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | Die Betriebsaufwände und Investitionsausgaben sind noch nicht im Zahlenwerk enthalten.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 428 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Migration:<br>420/A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget): Personalaufwand<br>420/A202.0156 Empfangs- und Verfahrenszentren: Betriebsaufwand<br>420/A231.0153 Sozialhilfe Asylsuchende, vorl. Aufgenommene, Flüchtlinge<br>Bundesamt für Bauten und Logistik:<br>620/A201.0001 Investitionen (Globalbudget) |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 121 BV (Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich)<br>Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31)                                                                                                                                                                                                                         |

#### Aufgabenbeschrieb

Das Asylwesen ist eine Verbundaufgabe. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) entscheidet über die Gewährung von Asyl auf Grundlage von Asylgesetz und Flüchtlingskonvention. Die Asylsuchenden werden nach der Registrierung in den Empfangs- und Verfahrenszentren den Kantonen zugewiesen. Die Kantone gewährleisten die Sozial- oder Nothilfe sowie die Unterbringung für diese Personen (Art. 80a AsylG). Dasselbe gilt auch für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Die Kantone sind auch zuständig für den Vollzug der Wegweisung von Personen, welche die Schweiz wieder verlassen müssen (Art. 46 AsylG).

Nach der Neustrukturierung des Asylbereichs werden die Asylsuchenden in neu geschaffenen Zentren des Bundes untergebracht, wo sie ein beschleunigtes, getaktetes Asylverfahren durchlaufen. Asylsuchende im beschleunigten sowie im Dublin-Verfahren verbleiben im Bundeszentrum bis zum Abschluss des Verfahrens. Nur Asylsuchende, bei denen im Rahmen eines erweiterten Verfahrens zusätzliche Abklärungen nötig sind, werden den Kantonen zugewiesen. Die Kantone werden also weniger Personen im Asylverfahren versorgen müssen, erhalten aber auch weniger Globalpauschalen (und andere Abgeltungen).

#### Finanzierung

Der Bund finanziert das Asylwesen grundsätzlich. Die Kantone sind in den Vollzug eingebunden. Sie versorgen die Personen aus dem Asylbereich, die der Bund ihnen zuweist und sorgen für deren Unterbringung. Sie erhalten für jede zugewiesene Person eine einmalige Verwaltungskostenpauschale sowie während der Dauer ihrer Anwesenheit eine Global- oder eine Nothilfepauschale. Mit diesen Pauschalen gilt der Bund die Kosten der Kantone im Bereich der Sozialhilfe und der Unterbringung ab und gewährt einen Beitrag an die Betreuung. Für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zahlt der Bund den Kantonen ebenfalls eine Pauschale; dies während sieben bzw. fünf Jahren. Zudem erhalten die Kantone weitere Pauschalen, z.B. für die Sicherheit rund um Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes.

Nach der Neustrukturierung des Asylbereichs wird ein grosser Teil der Verfahren in den Zentren des Bundes durchgeführt. Diese Asylsuchenden werden nicht mehr auf die Kantone verteilt; entsprechend erhalten die Kantone für diese auch keine Globalpauschalen mehr. Der Bund investiert voraussichtlich über eine halbe Milliarde in Bundeszentren (in sechs Regionen) und wird diese führen; dadurch entsteht auch ein höherer Betriebs- und Personalaufwand. Insgesamt sollte die Neustrukturierung aber zu Nettoeinsparungen führen. Bund und Kantone haben anlässlich der Asylkonferenz vom März 2014 beschlossen, dass am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festgehalten wird. Die Verwaltungskosten- und die Nothilfepauschalen werden jedoch an die neuen Begebenheiten der Neustrukturierung angepasst. Die Globalpauschale wird aufgrund der höheren Kosten, welche unbegleitete minderjährige Asylsuchende verursachen, erhöht. Begleitend wird im Rahmen eines Monitorings untersucht, ob sich unerwünschte Auswirkungen ergeben und ob Anpassungen am Finanzierungssystem vorgenommen werden müssen.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Zur Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz ist der Bund jedoch gefordert, die Kosten der Kantone zur Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen Asylsuchenden und Flüchtlinge durch eine entsprechende Erhöhung der Globalpauschale zu decken. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs neu geregelt. Diese hat weitreichende Veränderungen der Asylverfahren sowie anderer Aufgaben (Unterbringung von Asylsuchenden, Vollzug etc.) zur Folge. Ob die Ziele der Neustrukturierung erreicht und ob die Pauschalabgeltungen insgesamt ihre gesetzlich vorgeschriebene Wirkung entfalten, muss anhand des geplanten Monitorings kontinuierlich und vertieft überprüft werden.

Der Bund muss seine Finanzierungsverantwortung im Asylbereich vollständig wahrnehmen. Unabhängig von der Neustrukturierung stellt sich deshalb die Frage, ob die Aufgaben der Kantone bezüglich Unterbringung, Betreuung und Integration im Sinne der fiskalischen Äquivalenz angemessen abgegolten werden. Die Kantone haben hierzu Kostenerhebungen durchgeführt und sind der Ansicht, der Bund habe seine Pauschalabgeltungen (Globalpauschale, Integrationspauschale) zu erhöhen. Diese Problematik ist in der von Bund und Kantonen lancierten Integrationsagenda Schweiz zu lösen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Das Subsidiaritätsprinzip wird im Asylbereich eingehalten.

Das Asylverfahren ist eine Bundesaufgabe, bei dem eine landesweit einheitliche Regelung und eine einheitliche Praxis wichtig sind. Der Bund entscheidet entsprechend über den Asylantrag.

Die Fürsorge und Unterbringung wurde bisher weitestgehend, künftig noch teilweise (bei erweiterten Verfahren mit vertieften Abklärungen) von den Kantonen gewährleistet (und vom Bund pauschal abgegolten). Die Kantone unterstützen den Bund im Sinne des Vollzugsföderalismus. Auch beim Vollzug von Wegweisungen ist der Bund nach wie vor auf die kantonalen Polizeikräfte angewiesen und wird deren Leistung entschädigen müssen.

Der Bund bestimmt weiterhin die Politik im Asylbereich und kommt grundsätzlich für die Kosten auf (Pauschalen). Insofern ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingehalten. Der Bund tätigt die Investitionen der Neustrukturierung; entsprechend werden auch die mittel- und langfristig erzielten Einsparungen überwiegend beim Bund anfallen. Auch die Kantone und Gemeinden werden in den Bereichen Unterbringung, Gesundheit, Bildung und Sicherheit entlastet.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs teilweise neu geregelt (Botschaft zu Änderung des Asylgesetzes; Neustrukturierung des Asylbereichs, BBl 2014 7991; Volksabstimmung vom 5. Juni 2016). Bund und Kantone werden das System laufend optimieren müssen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Die finanziellen Forderungen der Kantone sollen erfüllt werden: Die höheren Kosten für die Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen Asylsuchenden und Flüchtlinge werden durch eine Erhöhung der Globalpauschale vollumfänglich gedeckt.

Darüber hinaus haben sich der Bundesrat und die Kantone im Rahmen der sog. „Integrationsagenda“ auf eine grundlegende Überprüfung des Finanzierungssystems geeinigt, das insbesondere verstärkte Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration enthalten und administrative Vereinfachungen bringen soll.

## 14. Ausländerintegration im Bereich der spezifischen Integrationsförderung

|                                          |                                                                                   |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 123 Mio.                                                                          |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 68 Mio.                                                                           |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Migration<br>420/A231.0159 Integrationsmassnahmen Ausländer |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 121 Abs. 1 BV<br>Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20)      |

### Aufgabenbeschrieb

Da die Schweiz einer der höchsten Ausländeranteile in Europa aufweist und angesichts der in jüngerer Zeit hohen Zahl Schutzbedürftiger ist eine erfolgreiche Integration von grosser Bedeutung. Durch die Integration der Zugewanderten wird die Kohäsion der Gesellschaft gefestigt, was wichtig ist für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz. Bund, Kantone und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben (Art. 53 Abs. 2 AuG). Ziel der Integrationsmassnahmen ist das gute Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung sowie gegenseitiger Achtung und Toleranz.

Der Bund erlässt das Gesetz (AuG) und unterstützt die Kantone mit Beiträgen im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung (Beiträge an spezifische Integrationsmassnahmen im Ausländerbereich; Integrationspauschalen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene). Zudem führt er nationale Programme und Projekte durch. Die Kantone vollziehen die Integration im Rahmen ihrer Regelstrukturen (z.B. Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt). Insofern stellt die Integration eine Verbundaufgabe dar.

### Finanzierung

Die Finanzierung der spezifischen Integrationsförderung wurde vom Bund und den Kantonen 2011 in einem gemeinsamen Grundlagenpapier geregelt:

Im *Ausländerbereich* besteht für den Erhalt von Bundesgeldern eine Mitfinanzierungspflicht der Kantone: Jeder Kanton (inkl. Gemeinden) setzt für die spezifische Integrationsförderung eigene finanzielle Mittel ein, die mindestens der Höhe der Bundesbeiträge entsprechen. Zur Gewährleistung eines Grundangebots, das unabhängig von der Grösse des jeweiligen Kantons ist, werden 10 Prozent der jährlichen Bundesbeiträge als Sockelbeitrag zu gleichen Teilen an die 26 Kantone ausbezahlt. Die übrigen jährlichen Bundesbeiträge werden auf der Basis von objektiven Indikatoren (insb. Anteil ausländischer Bevölkerung an Gesamtbevölkerung) an die Kantone ausbezahlt. Die Beiträge an die Integration im Ausländerbereich werden über einen Verpflichtungskredit gesteuert.

Im *Asyl- und Flüchtlingsbereich* bezahlt der Bund den Kantonen pro Flüchtling, schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale von rund 6 000 Franken; diese wird 2019 auf 18 000 Franken erhöht. Sie steht den Kantonen bedingungslos zu, d.h. hier besteht keine Mitfinanzierungspflicht durch die Kantone. Die Integrationspauschalen werden (ab der zweiten Programmperiode, 2018-21) auf der Basis der effektiven Zuweisungen ausgerichtet.



### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Zur Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz ist der Bund jedoch gefordert, im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz die Integrationspauschale substanziell zu erhöhen.

Die Integration ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die bestehende Aufgabenteilung ist zweckmässig. Die Kantone schätzen die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Programmvereinbarungen Bund – Kantone zur spezifischen Integrationsförderung. Diese orientiert sich an den im Rahmen der NFA entwickelten Zusammenarbeitsgrundsätzen und hat sich bisher im Grossen und Ganzen bewährt. Im Bereich der Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen wird der Bund jedoch seiner Finanzierungsverantwortung nicht mehr gerecht. Diese Problematik ist in der von Bund und Kantonen lancierten Integrationsagenda Schweiz zu lösen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Im Ausländergesetz wird die Integration als staatliche Gesamt- und Querschnittsaufgabe definiert, die der Bund, die Kantone und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gleichermassen zu berücksichtigen haben. Die Förderung der Integration findet primär vor Ort statt, d.h. sie erfolgt in erster Linie in den bestehenden integrationsrelevanten Regelstrukturen und wird aus den ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen finanziert.

Komplementär dazu wirkt die spezifische Integrationsförderung: Erstens schliesst sie vorhandene Lücken (z.B. niederschwellige Sprachförderung, berufliche Integration von Flüchtlingen). Zweitens unterstützt sie die Regelstrukturen bei der Umsetzung des Integrationsauftrages (z.B. Berufsberatung für spät nachgezogene Jugendliche). Der Bund gewährt für die Integration finanzielle Beiträge und ergänzt so die von den Kantonen für die Integration getätigten finanziellen Aufwendungen (Art. 55 Abs. 1 AuG). Der Bund und die Kantone fördern spezifische Integrationsmassnahmen gemeinsam im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme. Die Modalitäten haben sie in einem gemeinsamen Grundlagenpapier geregelt.

Durch den Vollzug der Integration auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden, den der Bund durch Beiträge unterstützt, wird das Subsidiaritätsprinzip eingehalten. Der Bund ergänzt die von den Kantonen in den Regelstrukturen umgesetzten und von ihm unterstützten Integrationsprogramme mit nationalen Programmen und Projekten.

Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird respektiert: Bund und Kantone leisten im Rahmen ihrer Zuständigkeit ihren Beitrag an die Integration. Der Bund entscheidet über die Gewährung von Asyl und entschädigt mit der Integrationspauschale die Leistungen der Kantone vollumfänglich.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Der Bundesrat hat dem Anliegen der Kantone auf Erhöhung der Integrationspauschale im Rahmen der Integrationsagenda Rechnung getragen. Ab Mai 2019 wird die Integrationspauschale von rund 6 000 auf 18 000 Franken erhöht.



## 15. Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+

|                                          |                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 129 Mio.                                                                                                                                          |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 178 Mio.                                                                                                                                          |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Bevölkerungsschutz<br>506/A231.0113 Zivilschutz<br>506/A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)                                    |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 61 BV (Zivilschutz)<br>BG vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG, SR 520.1), Art. 1-3, 5-8, 43, 43a und 71 |

### Aufgabenbeschreibung

Der Bevölkerungsschutz bezweckt, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen sowie im Falle bewaffneter Konflikte zu schützen und Schadeneignisse zu bewältigen (Art. 2 BZG). In den Kantonen arbeiten die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, die technischen Betriebe zur Gewährleistung der Infrastruktur (z.B. der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Verkehrsverbindungen oder Telematik) und der Zivilschutz als Partnerorganisationen unter einem gemeinsamen Führungsorgan zusammen (Art. 3 BZG).

Das BZG regelt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bevölkerungs- und Zivilschutz (Art. 1 BZG):

Der Bund sorgt gemäss Artikel 5 BZG für die Koordination im Bevölkerungsschutz (Abs. 3), regelt die Warnung und Alarmierung der Behörden und der Bevölkerung (Abs. 5), unterstützt die Kantone mit spezialisierten Einsatzmitteln (Abs. 2) und trifft Massnahmen zur Verstärkung des Bevölkerungsschutzes im Hinblick auf bewaffnete Konflikte (Abs. 6).

Die Kantone sind zuständig für die Ausbildung, die zeit- und lagegerechte Führung sowie den Einsatz der Partnerorganisationen und die interkantonale Zusammenarbeit (Art. 6 BZG). Zudem sorgen sie für das Einsatzmaterial und die persönliche Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen (Art. 43a Abs. 1 BZG).

Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten arbeiten der Bund und die Kantone zusammen, namentlich in den Bereichen der konzeptionellen Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes, der Information und der internationalen Zusammenarbeit (Art. 7 BZG).

## Finanzierung

Der Bund trägt heute die Kosten für die Rekrutierung der Schutzdienstpflichtigen und deren Einsätze bei einem Aufgebot durch den Bundesrat (Art. 71 BZG). Weiter finanziert er seine Massnahmen in den Bereichen Alarmierungs- und Telematiksysteme sowie Material (Sicherstellung der Alarmierungs- und Telematiksysteme, Ausrüstung und Material der Schutzanlagen und das standardisierte Material des Zivilschutzes). Der Bund trägt überdies die anerkannten Mehrkosten im Zusammenhang mit den Investitionen in Schutzanlagen und Kulturgüterschutzräumen. Zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen für den Fall bewaffneter Konflikte leistet er zudem jährliche Pauschalbeiträge.

Während die Kostentragung des Bundes in Artikel 71 BZG geregelt ist, ergibt sich die Finanzierungszuständigkeit der Kantone weitestgehend aus deren Aufgaben gemäss BZG. Eine explizite Regelung findet sich derzeit lediglich bei der Alarmierung (vgl. Art. 21 Alarmierungsverordnung).

## Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung von Bund und Kantonen sind zu klären.

Der Schutz der Bevölkerung ist grundsätzlich eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Aufgaben in der Prävention, Vorsorge, Bewältigung und Instandstellung im Kontext von Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten können nur in Teilbereichen ausschliesslich dem Bund oder den Kantonen zugeteilt werden. Dennoch muss eine klare Aufgabenteilung im Sinne der NFA überall dort erreicht werden, wo dies möglich ist. Damit können die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen geklärt und Unklarheiten vermieden werden. Der Bericht über die Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ legt eine weitere Entflechtung der Aufgaben und dadurch die Optimierung der Zuordnung von Verantwortlichkeiten nahe. Die Totalrevision des BZG ist ein grundlegender Schritt zur Erreichung dieses Ziels. Insbesondere im Bereich bestehender sowie neu einzuführender Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme sind Zuständigkeiten und Finanzierungen klar zu regeln.

Aufgrund der laufenden Revision des BZG sehen die Kantonsregierungen im Bereich Bevölkerungsschutz und Zivilschutz einen beträchtlichen Handlungsbedarf. Dies insbesondere deshalb, da bisher die verschiedenen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen unterschiedlich interpretiert werden konnten, was wiederholt zu Unklarheiten führte. Der grösste Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Finanzierung anstehender Projekte, die sich aus dem Bericht Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ ergeben. Dies betrifft insbesondere Alarmierungs- und Telekommunikationsvorhaben sowie der zukünftige Umgang mit Schutzbauten. Der Bund ist grundsätzlich gehalten, die im Rahmen der NFA definierte Aufgabenteilung einzuhalten. Auf Kostenabwälzungen auf die Kantone ist zu verzichten. In diesem Zusammenhang ist die Erarbeitung einer expliziten Finanzierungsregelung anzustreben, die dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung trägt. Dazu ist der Bund gefordert, eine Gesamtsicht der Kosten aller Vorhaben im Bevölkerungs- und Zivilschutz vorzulegen und eine Priorisierung ins Auge zu fassen. Auf dieser Grundlage können die Kantone ihre eigene Finanzplanung vornehmen.

## Beurteilung aus Sicht des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 9. Mai 2012 die Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ verabschiedet. Anschliessend verfassten Bund und Kantone den Bericht an den Bundesrat über die Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz 2015+ vom 6. Juli 2016. Diese beiden Dokumente bilden die Grundlage für die Totalrevision des BZG, zu welcher

der Bundesrat bis Ende 2018 die Botschaft verabschieden wird. Die geplante Weiterentwicklung von Bevölkerungsschutz und Zivilschutz orientiert sich an der heutigen Aufgabenteilung, wie sie im Rahmen von der NFA geschaffen wurde. Für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz sind demnach weiterhin grundsätzlich die Kantone zuständig. Mit der NFA wurde in diesem Aufgabenbereich auch der Wechsel zur Zuständigkeitsfinanzierung vollzogen. Dieses Prinzip soll ebenfalls beibehalten werden. Der Bund und die Kantone haben in den letzten Jahren jedoch festgestellt, dass die Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen im BZG nicht immer in allen Teilen klar und zielführend sind. Diesem Umstand soll im Rahmen der BZG-Revision mit einer expliziten Regelung der Finanzierung Rechnung getragen werden.

Grundsätzlich beruhen aber der Bevölkerungsschutz und der Zivilschutz auf einer intensiven Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und verschiedenen kantonalen Stellen. Eine weitergehende Entflechtung der Aufgaben ist daher nicht angezeigt.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Der Bundesrat teilt die Meinung der Kantone, wonach die Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung von Bund und Kantonen klar zu regeln sind. Die erforderlichen Anpassungen werden im Rahmen der Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vorgenommen.

## 16. Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 13 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 58 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Landestopografie<br>570/A231.0115 Abgeltung der amtlichen Vermessung und des ÖREB-Katasters                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 75a BV (Vermessung)<br>BG vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (GeolG, SR 510.62), Art. 16-18 (ÖREB-Kataster), 29-33 (Amtliche Vermessung) und 34 (Aufgabenteilung Bund/Kantone)<br>V der Bundesversammlung vom 6. Oktober 2006 über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV, SR 211.432.27), Art. 1-3<br>V vom 2. September 2009 über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV, SR 510.622.4), Art. 20-23 |

### Aufgabenbeschrieb

Im Bereich Geoinformation und amtliche Vermessung existieren zwischen Bund und Kantonen zwei Verbundaufgaben:

Die *amtliche Vermessung (AV)* stellt die Verfügbarkeit der eigentümergebundenen Georeferenzdaten und der beschreibenden Informationen der Grundstücke sicher; sie beinhaltet insbesondere die Vermarkung und Vermessung der Grundstücks-, Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsgrenzen oder die Bereitstellung des Plans für das Grundbuch (Art. 29 Abs. 1 und 2 GeolG). Sie deckt das ganze Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft ab (Art. 30 GeolG). Der Bund ist für die strategische Ausrichtung, die Oberleitung sowie die Oberaufsicht der amtlichen Vermessung zuständig (Art. 34 Abs. 1 Bst. c und d GeolG). Dabei regelt der Bundesrat die Grundzüge der amtlichen Vermessung, legt die mittel- und langfristige Planung fest und erlässt Vorschriften über die Grundzüge des Genehmigungsverfahrens der kantonalen Stellen (Art. 29 Abs. 3, Art. 31 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 GeolG) sowie die Grundzüge des Beglaubigungsverfahrens (Art. 33 Abs. 3 GeolG). Die Kantone sind zuständig für die Durchführung der amtlichen Vermessung (Art. 34 Abs. 2 Bst. a GeolG). Dabei gewährt ihnen der Bund bei der Umsetzung ein gewisses Mass an Regelungskompetenz, da sich die bundesrechtlichen Vorgaben in mehreren Punkten auf Mindestvorgaben beschränken.

Im *ÖREB-Kataster* sind diejenigen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) erfasst, die nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuches (ZGB) nicht im Grundbuch angemerkt werden (Art. 16 Abs. 1 GeolG). Der Bundesrat legt fest, welche Geobasisdaten des Bundesrechts Gegenstand des Katasters sind (Abs. 2). Er legt zudem die Mindestanforderungen an den Kataster fest, der elektronisch zugänglich ist (Abs. 4 und 5). Die Kantone sind zuständig für die Führung des Katasters (Art. 34 Abs. 2 Bst. b GeolG).

Die Verfassungsgrundlage der Vermessung (Art. 75a BV) wurde im Rahmen der NFA-Reform eingeführt. An den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen hat sich dadurch nichts geändert.

Daneben bestehen weitere Geobasisdaten nach Bundesrecht in der Zuständigkeit der Kantone oder der Gemeinden, die nicht zu den beiden Verbundaufgaben gehören, die jedoch gewissen Regelungen des Bundesgesetzes über Geoinformation unterliegen.

## Finanzierung

Bund und Kantone finanzieren die *amtliche Vermessung* gemeinsam. Die Bundesversammlung regelt die Einzelheiten in einer Verordnung. Diese bildet die Grundlage für die in Programmvereinbarungen festgelegten Globalbeiträge an die Kantone (Art. 38 Abs. 1 GeolG). Die Abgeltungen des Bundes werden für jedes Vermessungsprojekt als Pauschalen verbindlich vereinbart (Art. 3 Abs. 1 FVAV). Sie sind abhängig von den je nach Projektart festgelegten Prozentwerten (Art. 3 Abs. 2 FVAV) und bewegen sich zwischen 15 und 45 Prozent bzw. 60 Prozent der Kosten bei periodischen Nachführungen und besonderen Anpassungen von aussergewöhnlich hohem nationalem Interesse. Die Kosten für die Oberleitung und Oberaufsicht werden durch den Bund alleine getragen (Art. 37 GeolG). Die Kantone tragen die Kosten, die weder durch Globalbeiträge des Bundes noch durch Gebühren gedeckt sind. Sie können bestimmen, wer sich an diesen restlichen Kosten zu beteiligen hat (Art. 38 Abs. 3 GeolG). In dieser Verbundaufgabe werden die Datenerhebung und die Nachführung vom Bund abgegolten.

Auch den Aufbau und Betrieb des *Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen* sowie Schwergewichtsprojekte finanzieren Bund und Kantone gemeinsam. Dabei gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge auf der Grundlage von mehrjährigen Programmvereinbarungen (Art. 39 Abs. 1 GeolG), die durchschnittlich die Hälfte der Kosten des Katasters decken. Im Rahmen der Revision der Verordnung soll zusätzlich die Weiterentwicklung des ÖREB-Katastersystems durch zusätzliche Themen oder Funktionen durch den Bund mitgetragen werden. Im ÖREB-Kataster ist die Finanzierung den fachlich zuständigen Behörden zugewiesen (Zuständigkeitsfinanzierung).

## Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Betreffend eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes für die Erhebung und Nachführung der übrigen Geobasisdaten nach Bundesrecht in der Zuständigkeit der Kantone und der Gemeinden ist jedoch eine Lösung zu finden.

In der obigen Darstellung wird richtig begründet, dass und weshalb es sich bei der amtlichen Vermessung und beim ÖREB-Kataster um eine Aufgabe handelt, deren Zuteilung allein an die Kantone oder an den Bund ausgeschlossen ist. Dieselben Überlegungen müssen aus Sicht der Kantone auch für die rund 80 Geobasisdatensätze nach Bundesrecht in Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden gelten. Die Aufwände für die Erhebung und Bereitstellung der Geobasisdatensätze gehen vollständig zu Lasten der Kantone und Gemeinden, obwohl der Bund mit dem Geoinformationsrecht weitreichende Vorgaben macht und diese Daten auch nutzt. Der Bund sollte entsprechend seiner Steuerungsmacht im Geoinformationsbereich diesen auch stärker mitfinanzieren. Zudem fällt der Nutzen quer über ganz unterschiedliche Aufgabenfelder und gesamtschweizerisch an. Der Aufwand für die Erhebung und Bereitstellung dieser Datensätze übersteigt die Möglichkeiten der Kantone je länger je mehr.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird nach Auffassung der Kantone vielfach nicht eingehalten. So beteiligt sich einerseits der Bund nicht am Aufbau und der Weiterentwicklung des ÖREB-Katasters, sondern nur hälftig am Betrieb des Katasters. Der Aufbau und die Weiterentwicklung gehen vollständig zu Lasten der Kantone. Andererseits beteiligt sich der Bund gar nicht bei der Erfassung und der Bereitstellung der rund 80 Geobasisdaten

nach Bundesrecht in Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Die Aufwände gehen vollständig zu Lasten der Kantone und Gemeinden, obwohl der Bund mit dem Geoinformationsrecht weitreichende Vorgaben macht. Die Kantonsregierungen schlagen deshalb einen Abbau der Regelungsdichte des Bundes (speziell der Weisungen) und eine stärkere Eigenverantwortung der Kantone vor. Zudem müssen die finanziellen Abgeltungen in der Geoinformation und beim ÖREB-Kataster den Leistungen der Kantone in diesem Bereich gerecht werden.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wurde im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) geregelt. Nach dem Prinzip der Trennung von strategischer und operativer Führung wurde mit der NFA eine neue Verfassungsbestimmung eingeführt (Art. 75a BV). Gleichzeitig wurde ein neues Gesetz über die Vermessung vorgeschlagen, das heute die Aufgabenteilung in einem einzigen Erlass festlegt.

Da beide Aufgaben (Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster) gesamtschweizerisch und nach den gleichen Standards erfüllt werden müssen, können sie nicht in die alleinige Zuständigkeit der Kantone überführt werden. Ebenso ausgeschlossen ist eine Zentralisierung, weil die Aufgabenerfüllung die Vertrautheit mit den regionalen und lokalen Gegebenheiten voraussetzt. Die Aufgaben sollen daher weiterhin gemeinsam durch den Bund und die Kantone erfüllt werden.

Bei der amtlichen Vermessung teilen sich der Bund und die Kantone sowohl den Nutzen als auch die Kosten ungefähr zu gleichen Teilen. Auch der ÖREB-Kataster ist für beide Seiten von gleichwertigem Nutzen. Deshalb beteiligt sich der Bund mit 50 Prozent am Aufbau und Betrieb des Katasters. Mit der Revision der ÖREBKV ist zusätzlich die Mitfinanzierung an der Weiterentwicklung vorgesehen. Die Finanzierung der Datenerhebung hingegen ergibt sich aus der gesetzlichen Zuständigkeit für die entsprechenden Geobasisdaten (Bund oder Kantone).

Eine gemeinsame Finanzierung der übrigen Geobasisdatenerhebung nach Bundesrecht würde aus Sicht einer einheitlichen Steuerung Sinn machen. Der Mehraufwand des Bundes müsste jedoch in einer finanzpolitischen Gesamtbetrachtung geregelt und für eine entsprechende Bundesbeteiligung müsste eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich übrige Geobasisdaten sollen im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ überprüft werden.



## 17. Sportförderung (Sportobligatorium in der Schule)

|                                          |                                                                                                                  |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | –                                                                                                                |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 760 Mio.                                                                                                         |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Sport<br>-                                                                                         |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 68 BV (Sport)<br>BG vom 17. Juni 2011 über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG, SR 415.0), Art. 12 |

### Aufgabenbeschrieb

Die Kantone sind für das Schulwesen zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). In diesem Zusammenhang sind sie verantwortlich für die Organisation und Durchführung des Schulsports. Nach Massgabe des Sportförderungsgesetzes des Bundes sorgen sie im Rahmen des schulischen Unterrichts für die täglichen Sport- und Bewegungsmöglichkeiten und die notwendigen Anlagen und Einrichtungen (Art. 12 Abs. 1 SpoFöG).

Diese Zuständigkeit wird durch das bundesrechtliche Sportobligatorium eingeschränkt: Die Bundesverfassung ermächtigt den Bund, in die kantonale Schulhoheit einzugreifen und den Sportunterricht an den Schulen obligatorisch zu erklären (Art. 68 Abs. 3 BV). Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Bundesgesetzgeber den Sportunterricht an der obligatorischen Schule und auf der Sekundarstufe II obligatorisch erklärt (Art. 12 Abs. 2 SpoFöG).

Das Sportförderungsgesetz ermächtigt schliesslich den Bund, nach Anhörung der Kantone die Mindestlektionenzahl und die qualitativen Grundsätze für den Sportunterricht festzusetzen (Art. 12 Abs. 3 SpoFöG). So legt der Bundesgesetzgeber fest, dass in der obligatorischen Schule mindestens drei Lektionen Sportunterricht pro Woche obligatorisch sind (Art. 12 Abs. 4 SpoFöG).

Die aktuelle Lösung hat eine längere Vorgeschichte: So sah die Konkretisierung der NFA-Grundzüge 1999 vor, das Sportobligatorium in der Schule aufzuheben und den Bereich „Turnen und Sport in der Schule“ in die alleinige Zuständigkeit der Kantone zurückzuführen. Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung jedoch heftig bekämpft. In der Folge klammerte der Bundesrat die Frage des Sportobligatoriums aus dem NFA-Paket aus. Sie sollte im Rahmen einer umfassenden Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport geklärt werden. Bundesrechtlich wurde das Sportobligatorium bis dahin in der Sportförderungsverordnung konkretisiert: Sie verpflichtete die Kantone in Artikel 1 Absatz 1 zu durchschnittlich drei Lektionen Sportunterricht pro Woche.<sup>36</sup>

Mit der Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport vom 11. November 2009<sup>37</sup> nahm der Bundesrat zum Obligatorium Stellung. In Berücksichtigung der kantonalen Kompetenz im Schulwesen sollte nach seiner Auffassung auf Stufe Bund künftig nur noch der Grundsatz des Sportobligatoriums festgeschrieben sein. Die entsprechende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen blieb im Parlament bis zum Schluss umstritten. Der Nationalrat sprach sich mehrheitlich dafür aus, auch künftig durch den Bund drei Lektionen Sport pro Woche vorzuschreiben. Neu sollte diese Regelung im Gesetz und im Sinne eines Minimalstandards festgeschrieben werden. Eine Mehrheit des Ständerates lehnte dies unter Berufung auf die

<sup>36</sup> Vgl. Verordnung vom 21. Oktober 1987 über die Förderung von Turnen und Sport; AS **2000** 2427.

<sup>37</sup> BBl **2009** 8212.

kantonale Schulhoheit ab. In der Einigungskonferenz setzte sich schliesslich die Mehrheitsmeinung des Nationalrates zu Gunsten der drei Lektionen Sport pro Woche durch.

### **Finanzierung**

Die Kantone finanzieren den Schulsport.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Der Sportunterricht an den Schulen ist in die alleinige Zuständigkeit der Kantone zurückzuführen.

Das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsgesetz) sieht vor, dass der Bund die Anzahl Lektionen und qualitative Grundsätze für den Sportunterricht an den Schulen festlegt. Dies steht im Widerspruch zu der verfassungsmässigen Kompetenz der Kantone für die obligatorische Schule (Schulhoheit, Art. 62 Abs. 1 BV). Die kantonale Schulhoheit bezieht sich auf alle Unterrichtsbereiche, also auch auf die Bewegungsförderung und -erziehung in der Schule, und geht der auf Art. 68 BV basierenden Sportförderkompetenz des Bundes vor. Daher kann der Bund zwecks Sportförderung zwar „den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären“, nicht aber quantitative und qualitative Vorgaben dafür machen. Für die Regelung im Sportförderungsgesetz fehlt somit die Verfassungsgrundlage. Der Bund greift damit in verfassungswidriger Weise in die Schulhoheit der Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV) ein. Aus Sicht der Kantonsregierungen besteht in dieser Frage Handlungsbedarf, da das Subsidiaritäts- wie auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt sind. Der Bund hat sich aus diesem Aufgabenbereich zurückzuziehen. Die quantitativen und qualitativen Vorgaben zum Sportobligatorium in der Schule sind aufzuheben.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Im Rahmen der Parlamentsdebatte zum Sportförderungsgesetz im Jahr 2011 wurde das Drei-Lektionen-Obligatorium eingehend diskutiert. Im Ergebnis setzte sich die Argumentation durch, dass die bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone zu mindestens drei Lektionen Sport pro Woche und die Festlegung der Qualitätsanforderungen sinnvoll und notwendig seien. Die Lehre erachtet die Verfassungsbestimmung für diesen Entscheid als ausreichend.<sup>38</sup> Sie stützt sich dabei u.a. auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 7. November 2002 (BGE 129 I 12 E. 4.2, 16) in welchem dieses zum Schluss kommt, dass Art. 62 Abs. 2 BV (Verpflichtung der Kantone zu ausreichendem Grundschulunterricht) auch eine Mindestdauer der Schulpflicht bedinge. Andernfalls verlöre die Bestimmung ihren Sinn. Auf Art. 68 Abs. 3 BV angewendet bedeutet dies, dass die Bestimmung, die dem Bund die Kompetenz und die Befugnis gibt, den Schulsportunterricht obligatorisch zu erklären, ihm implizit auch die Kompetenz verleiht, auf dem Gesetzesweg den quantitativen und qualitativen Mindestumfang festzulegen. Da Art. 68 Abs. 3 BV eine Kann-Bestimmung beinhaltet, ist der Bund allerdings nicht verpflichtet, quantitative und qualitative Vorgaben für den Schulsport zu erlassen.

Gegen die Beibehaltung der aktuellen Regelung spricht, dass die Vorgabe der Mindestlektionenzahl und der Qualitätsanforderungen auf Gesetzesstufe ein gewisses Spannungsfeld zum Subsidiaritätsprinzip darstellt. Die im nationalen Interesse liegende Förderung der jugendlichen Gesundheit könnte mit einem Sportobligatorium gemäss Artikel 12 SpoFöG als berücksichtigt betrachtet werden. Deshalb könnte eine Streichung der bundesrechtlichen

<sup>38</sup> PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, St. Galler Kommentar zu Art. 68 BV, Rz 32.



Vorgabe im Sportförderungsgesetz von drei Lektionen pro Woche und der Qualitätsanforderungen geprüft werden.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der quantitativen und qualitativen Vorgaben an den Schulsport sollen im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ überprüft werden.

## 18. Regionalpolitik

|                                          |                                                                                              |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 28 Mio. <sup>39</sup>                                                                        |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 51 Mio.                                                                                      |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Wirtschaft<br>704/A231.0208 Neue Regionalpolitik                       |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 103 BV (Strukturpolitik)<br>BG vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (BRP, SR 901.0) |

### Aufgabenbeschrieb

Die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes und der Kantone ist als wirtschaftsorientierte regionale Strukturpolitik konzipiert. Sie bezweckt die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Erhöhung der Wertschöpfung einzelner Regionen, um so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung sowie zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen. Dabei werden Regionen im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum und in Grenznähe mit gezielten Massnahmen unterstützt.

Beim Bund ist die Regionalpolitik Teil der Standortförderung. In der Umsetzung setzt die NRP auf eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen: Mehrjahresprogramme für acht Jahre werden vom Bund unter Mitwirkung der Kantone ausgearbeitet und werden in der Standortförderbotschaft dem Parlament unterbreitet. Das Mehrjahresprogramm dient als Basis für die Programmvereinbarungen mit den Kantonen. Der Vollzug erfolgt im Rahmen von kantonalen Umsetzungsprogrammen durch die Kantone.

Über die NRP werden Initiativen, Programme und konkrete Projekte gefördert. Hinzu kommt die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen Steuererleichterungen an Unternehmungen zu gewähren.

### Finanzierung

Die NRP ist eine Verbundaufgabe und wird entsprechend von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Die Bundesversammlung bewilligt jeweils für acht Jahre einen Zahlungsrahmen, womit seitens des Bundes jährlich eine Einlage in den Fonds für Regionalentwicklung getätigt wird. Auf Basis von Programmvereinbarungen werden den Kantonen aus dem Fonds globale Finanzhilfen und Darlehen gewährt. Das Mehrjahresprogramm 2016-23 sieht jährlich 50 Millionen für die Vergabe von Darlehen und maximal 40 Millionen für Finanzhilfen à-fonds-perdu vor. Die Kantone beteiligen sich an ihren Umsetzungsprogrammen sowie an den mit Bundesdarlehen mitfinanzierten Infrastrukturvorhaben mindestens im gleichen Ausmass wie der Bund. Hinzu kommt bei allen geförderten Projekten eine angemessene Selbstbeteiligung der privaten Akteure.

Vom Bund bewilligte Steuererleichterungen im Rahmen der NRP werden von der Gewährung einer kantonalen Steuererleichterung abhängig gemacht. Dabei führen die unterschiedlichen Steuersätze von Bund und Kantonen bei den Kantonen zu einem grösseren Verzicht auf Steuereinnahmen.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Die 28 Millionen entsprechen der in der Staatsrechnung ausgewiesenen jährlichen Fondseinlage des Bundes. Aus dem Fonds wurden 2016 Darlehen im Umfang von 68 Millionen und Finanzhilfen à-fonds-perdu von 33 Millionen gewährt.

<sup>40</sup> Der Umfang der Steuererleichterungen ist in den vorliegenden Zahlen nicht ausgewiesen.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf. Die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Aufgabenbereich der NRP ist zweckmässig. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktioniert grundsätzlich gut. Ein Rückzug des Bundes aus der Regionalpolitik mit einer Übertragung der Aufgabe sowie der Fondsmittel an die Kantone ist nicht zielführend. Mit einer Übertragung der NRP in die alleinige Zuständigkeit der Kantone wäre die wesentliche übergreifende gemeinsame Zielsetzung von Bund und Kantonen hinsichtlich NRP, nämlich der Stärkung der Wertschöpfung in ländlichen Regionen, Berggebieten und Grenzregionen, gefährdet. Zudem kann die für den Erfolg von NRP relevante Koordination mit anderen raumrelevanten Sektoralpolitiken auf allen Ebenen wie Landwirtschaft, Tourismus und KMU-Förderung zielführender über die bestehende Struktur geleistet werden. Das dient dem effektiven Einsatz der finanziellen Mittel. Es kommt hinzu, dass die Zusammenarbeit über die Grenze mit den Nachbarländern (Förderbereich Interreg) die Einbindung des Bundes erfordert.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Eine Neuausrichtung der NRP erfolgte 2008, dabei wurde die damals praktizierte Objektfinanzierung durch die Programmfinanzierung abgelöst. Mit der Botschaft zur Standortförderung 2016-2019 wurden die finanziellen und institutionellen Rahmenbedingungen für die nächsten acht Jahre festgelegt, ohne eine grundlegende Umstrukturierung vorzunehmen. Eine vorgängige Evaluation von Vollzug und Wirkung hat keinen grundlegenden Revisionsbedarf geortet, Steuerung und Abwicklung funktionieren gut.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist klar geregelt: Der Bund definiert im Mehrjahresprogramm die Vorgaben an die Kantone. Gestützt darauf erarbeiten die Kantone mit ihren Entwicklungsträgern, regionalen Geschäftsstellen oder anderen regionalen Akteure mehrjährige Umsetzungsprogramme. Gestützt auf diese Programme werden Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen abgeschlossen, welche die Grundlagen für die global bemessenen Beiträge bilden.

Die NRP ist ein wichtiges Instrument der Tourismuspolitik des Bundes. Die Tourismusstrategie vom November 2017 stützt sich auf die NRP als eines von vier Förderinstrumenten. Um sowohl auf Bundes-, Kantons- wie auch Projektebene eine zielorientierte Steuerung sowie ein leitungs- und wirkungsorientiertes Controlling sicherzustellen, wird mit Wirkungsmodellen gearbeitet. Mit den Wirkungsmodellen als Steuerungs- und Controlling-Instrument auf allen Ebenen wird transparent aufgezeigt, welche Indikatoren auf Bundes-, Kantons- und Projektebene beeinflusst werden sollen.

Im Rahmen einer grundlegenden Aufgabenentflechtungsdiskussion könnte auch ein Rückzug des Bundes aus der Regionalpolitik mit einer Übertragung der Aufgabe sowie der Fondsmittel im Umfang von rund 1 Milliarde (davon sind zwei Drittel in Darlehen gebunden) an die Kantone geprüft werden. Bei einem gleichzeitigen Verzicht auf die Vorgabe des Substanzerhalts des Fonds könnten die Aufgabe kurz- und mittelfristig finanziell in einem ähnlichen Ausmass weitergeführt und aus den Fondsmitteln auch ohne Neueinlagen à fond perdu-Finanzhilfen gewährt werden. Vorteilhaft bei einer Steuerung der Regionalpolitik durch die Kantone wäre, dass Entscheid- und Kostenträger ausschliesslich bei den Kantonen angesiedelt wären.

Hingegen hätte der Bund kein spezifisches Instrument mehr, um gewisse Raumtypen wie periphere Räume oder Grenzregionen räumlich differenziert und thematisch fokussiert zu fördern. Es ist wahrscheinlich, dass insbesondere in der kantonsüberschreitenden Zusammenarbeit gewisse Vorhaben ohne einheitliche Vorgaben nicht zustande kommen würden.

(Bsp. Innovationsförderung). Auch könnten die Koordinationsaufgaben der Regionalpolitik auf nationaler Ebene nicht auf die Kantone übertragen werden.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Auf die Prüfung der Übertragung von Aufgabe und Fondsmittel an die Kantone in der Regionalpolitik soll verzichtet werden, da diese Massnahme zwar Entscheid- und Kostenkompetenz bei den Kantonen zusammenführen würde, hingegen der Bund dadurch die übergeordnete Steuerung sowie ein wichtiges regionalpolitisches Instrument aus der Hand geben würde. Im Übrigen hat eine Evaluation von Vollzug und Wirkung der NRP keinen grundlegenden Revisionsbedarf geortet und auch die Steuerung und Abwicklung funktioniert aus Sicht des Bundes gut.

## 19. Arbeitslosenversicherung (Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen)

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 467 Mio. <sup>41</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 327 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Wirtschaft<br>704/A2310.0351 Leistungen des Bundes an die ALV                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 114 BV (Arbeitslosenversicherung), Art. 110 BV (Arbeitsvermittlung), Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung)<br>BG vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0)<br>BG vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG, SR 823.11)<br>Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) |

### Aufgabenbeschrieb

Das SECO ist verantwortlich für die Umsetzung des Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Die kantonalen Amtsstellen (KAST), die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und die Arbeitslosenkassen sind mit dem Vollzug dieser Gesetze beauftragt. Die Arbeitslosenversicherung (ALV) sorgt für ein angemessenes Ersatzeinkommen und bemüht sich um eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Die Entschädigung wird direkt von der zuständigen Arbeitslosenkasse (ALK) an die Betroffenen ausbezahlt.

Mit der Revision des AVIG übernahmen 1996 die RAV die Aufgabe der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Sie sind den kantonalen Arbeitsämtern unterstellt. Zur Förderung der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden bieten sie arbeitsmarktliche Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen an. Zusätzlich werden für eine optimale Eingliederung Kurse, Ausbildungspraktika, Ausbildungszuschüsse und weitere arbeitsmarktliche Massnahmen angeboten. Zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative hat das Parlament u.a. eine Stellenmeldepflicht für Arbeitgeber, die Stellen in Berufsarten mit erhöhter Arbeitslosigkeit ausschreiben, beschlossen. Offene Stellen in den betroffenen Berufsarten müssen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet werden. Im Gegenzug erhalten die meldenden Arbeitgeber vom RAV passende Dossiers von Stellensuchenden. Die Stellenmeldepflicht soll grösstenteils durch die zuständigen kantonalen Behörden vollzogen werden, das SECO ist zuständig für die Begleitung, das Monitoring und die Adjustierung der Stellenmeldepflicht.

Die in den Kantonsverwaltungen angesiedelten kantonalen Arbeitsämter sorgen dafür, dass ein ausreichendes Angebot der erwähnten arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Ver-

<sup>41</sup> Jährlich zahlt der Bund zusätzlich 21 Millionen für den Betrieb und Unterhalt des Informatiksystems für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik.

fügung steht. Als kantonale Arbeitsmarktbehörden sind sie zudem für die vom Bundesrecht übertragenen Aufgaben im Bereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung verantwortlich.

Koordination und Aufsicht sind beim SECO angesiedelt, es regelt im Rahmen von Vereinbarungen den Vollzug mit den RAV, LAM und KAST. In diesen Vereinbarungen werden die Grundsätze, Ziele und Wirkungssteuerung für den Vollzug des AVIG und AVG festgelegt.

### **Finanzierung**

Der Bund beteiligt sich gemäss Art. 90 Bst. b AVIG an den Kosten für Vermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen. Empfänger ist dabei die ALV. Die Leistungen des Bundes an die ALV belaufen sich auf 0,159 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme, welche sich aus allen Löhnen und Lohnbestandteilen bis zum maximal versicherten Verdienst von 148 200 Franken zusammensetzt. Der Betrag ist demnach gesetzlich gebunden und nicht steuerbar.

Die Kantone beteiligen sich ebenfalls mit einem Beitrag von insgesamt 0,053 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Art. 92 Abs. 7<sup>bis</sup> AVIG). Der Bundesrat legt die Anteile der einzelnen Kantone in einem Verteilschlüssel fest und berücksichtigt dabei die jährliche Anzahl der Tage kontrollierter Arbeitslosigkeit.

Für den Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch die RAV werden die Kantone vom Ausgleichsfonds entschädigt. Die anrechenbaren Kosten werden in Abhängigkeit der Wirkung der erbrachten Leistungen vergütet, wobei das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung hierfür jeweils mit den einzelnen Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliesst (Art. 92 Abs. 7 AVIG).

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf.

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in Bezug auf die öffentliche Arbeitsvermittlung funktioniert gut. Der föderale Aufbau stellt zudem sicher, dass die Massnahmen in den Kantonen sachgerecht und zielgerichtet zum Einsatz kommen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Arbeitsvermittlung und bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen funktioniert gut.

Die Koordination innerhalb des Sozialsystems und somit die Zusammenarbeit zwischen den RAV, den IV-Stellen, der Sozialhilfe und weiteren Bereichen wie der Berufsbildung oder Migration funktioniert gut und wird laufend im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit bearbeitet und weiterentwickelt. Damit werden Synergien genutzt und Integrationsprozesse bei Bedarf koordiniert.

Auf Bundesebene wird derzeit geprüft, ob und mit welchen Massnahmen die Wirksamkeit der arbeitsmarktlichen Massnahmen erhöht werden kann.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

## 20. Arbeitsmarktkontrolle - Entsendegesetz

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 13 Mio.                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 11 Mio.                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Wirtschaft<br>704/A231.0191 Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmer                                                                                                                        |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 110 BV (Arbeit)<br>BG vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (EntsG, SR 823.20) |

### Aufgabenbeschreibung

Das Entsendegesetz regelt die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die den in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden gewährt werden müssen. Dabei werden gewisse der in der Schweiz geltenden Regelungen auf die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden anwendbar erklärt. Weiter regelt das Gesetz das Meldeverfahren, welches das Bewilligungsverfahren bei Dienstleistungserbringungen bis 90 Tage aus einem Mitgliedsstaat der EU-27/EFTA abgelöst hat. Damit kann eine Dienstleistung seit Einführung der Personenfreizügigkeit auf blosser Meldung hin erbracht werden, eine vorgängige Bewilligung erübrigt sich. Hinzu kommen die im Gesetz geregelten Kontrollen und Sanktionen bei Verstössen: Die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen wird durch die paritätischen Kommissionen (in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag (GAV)) sowie die kantonalen tripartiten Kommissionen (in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV) kontrolliert. Es besteht folglich ein Vollzugsdualismus. Die Aufsicht und zentrale Steuerung über den Vollzug liegt beim SECO. Der Abschluss von Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, ein jährliches Reporting der Vollzugsorgane und Audits sind zentrale Instrumente zur Wahrnehmung dieser Aufgabe.

### Finanzierung

Der Bund übernimmt 50 Prozent der von den kantonalen Inspektorinnen bzw. Inspektoren durch die Vollzugsaufgaben des Entsendegesetzes verursachten Lohnkosten (inkl. Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen). Der Finanzierungsbedarf sowie die Zahlungsmodalitäten sind in individuellen Leistungsvereinbarungen geregelt. Die Sozialpartner, die Vertragspartei eines vom Bundesrat allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags (GAV) sind, haben Anspruch auf eine Entschädigung der Kosten, die ihnen durch den Vollzug des Gesetzes zusätzlich zur üblichen Umsetzung des GAV entstehen (die Mittel zur Finanzierung der Vollzugstätigkeit werden an die zentralen paritätischen Kommissionen der betroffenen Branchen ausbezahlt). Erstreckt sich der Geltungsbereich eines allgemeinverbindlich erklärten GAV nur auf das Gebiet eines einzelnen Kantons, ist dieser für die Finanzierung der paritätischen Kommissionen zuständig. Die Höhe der Finanzierung sowie die Zahlungsmodalitäten sind in individuellen Subventionsvereinbarungen geregelt. Hinzu kommen für den Bund Kosten für verschiedene Aktivitäten im Rahmen der Umsetzung der



flankierenden Massnahmen, diese sind im ausgewiesenen Kostenanteil Bund nicht enthalten (Unterstützung der Vollzugsorgane, Kommunikation, Aufsichts- und Controllingaktivitäten). Für die Kosten der tripartiten Kommissionen kommen die Kantone selber auf.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Aufgrund der laufenden Verschärfung der flankierenden Massnahmen (FlaM) ist jedoch der Finanzierungsanteil des Bundes zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Im Grundsatz funktioniert die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der spezifischen Arbeitsmarktkontrolle (gemäss dem eidg. Entsendegesetz) gut. Zu den institutionellen Behörden gesellen sich desweiteren die Sozialpartner, die ebenfalls Vollzugsaufgaben übernehmen. Ein Rückzug des Bundes aus dem Aufgabenbereich ist aus Sicht der Kantonsregierungen insbesondere auch aus politischen Gründen nicht denkbar. Aufgrund der Komplexität des Systems wurden in den vergangenen Jahren und werden weiterhin verschiedene Optimierungs- und Entflechtungsdiskussionen geführt, insbesondere in Bezug auf die Zuständigkeiten, die Finanzierung und die Qualität der Kontrollen und ihrer Nachverfolgung. Diese Entwicklung, welche auch im Berichtsentwurf genannt ist, soll im Rahmen der bestehenden Strukturen weitergeführt werden.

Auf Bundesebene besteht jedoch seit Jahren die Tendenz, dass immer neue und weitreichende Verschärfungen der FlaM 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. Deshalb schlagen die Kantonsregierungen vor, dass die in Art. 16d der Entsendeverordnung (SR 823.201) geregelte Finanzierung im Sinn eines höheren Finanzierungsanteils des Bundes angepasst wird.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die auf das Entsendegesetz gestützten Arbeitsmarktkontrollen sind Teil des Systems flankierender Massnahmen, welches aufgrund der im Arbeitsmarkt gelebten Sozialpartnerschaft in seiner Ausgestaltung und im Vollzug sehr komplex ist. Insbesondere die Vielzahl von Kontrollakteuren zur Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und der damit einhergehende Vollzugsdualismus (paritätische Kommissionen für Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV und tripartite Kommissionen für übrige Branchen) verursachen erheblichen Aufwand in der Koordination der Aufgaben sowie in der Zusammenarbeit. Dies führte in der Vergangenheit zu Optimierungs- und Entflechtungsdiskussionen, insbesondere in Bezug auf die Zuständigkeiten und die Qualität der Kontrollen.

Evaluationen im Jahr 2016 durch den Bund haben gezeigt, dass im Vollzug keine grundlegenden systematischen Probleme vorliegen, trotzdem konnten bestimmte Vollzugsprobleme im System festgestellt werden. Für den Bundesrat stand und steht auch weiterhin eine Optimierung des Vollzugs und nicht eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes im Vordergrund. Der bei den Kantonen durch den Zusatzaufwand entstandene Mehrbedarf an finanziellen Mitteln wurde vom Bund stets berücksichtigt, indem auf entsprechendes Gesuch der betroffenen Kantone hin zusätzliche Inspektorenstellen mitfinanziert wurden. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe „zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der FlaM“ einigten sich die Sozialpartner, die Kantone und die Bundesverwaltung auf einen Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung. Umgesetzt wurden im Bereich der tripartiten Kommissionen die Orientierung an einer risikobasierten Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung, die Nutzung von Synergien durch Stärkung der interinstitutionellen Zusammenarbeit sowie die Optimierung der Instrumente. Zudem hat der Bund den



Kantonen im Sinne von Art. 16d Abs. 1 der Entsendeverordnung die Möglichkeit eröffnet, ab 2018 die Finanzierung von explizit im Vollzug der FlaM involvierten zusätzlichen Spezialisten zu beantragen.

Grundsätzlich könnte der Vollzug in die alleinige Zuständigkeit der Kantone überführt werden. Grund dafür könnten die grossen regionalen Unterschiede in der Betroffenheit sein, die somit eine dezentrale Ausgestaltung der Kontrollaktivität rechtfertigen. Mit Blick auf die politische Bedeutung der FlaM scheint es jedoch unrealistisch, dass sich der Bund gänzlich aus diesem Aufgabenbereich zurückzieht. Hingegen werden punktuelle Optimierungen laufend geprüft. Insbesondere wäre die Übertragung der Kontrollaufgaben an eine einzige Instanz denkbar, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Grundsätzlich wäre zur Nutzung von Synergien auch eine Zusammenführung mit dem Vollzug der Vorgaben aus dem Schwarzarbeitsgesetz denkbar. Im Rahmen ihrer Organisationsautonomie haben die Kantone bereits heute diese Möglichkeit und nutzen sie auch teilweise.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Eine vollständige Übertragung des Vollzugs des Entsendegesetzes an die Kantone ist derzeit nicht angezeigt. Vielmehr steht für den Bundesrat die stetige Optimierung des Vollzugs im Vordergrund.

## 21. Arbeitsmarktkontrolle - Schwarzarbeitsgesetz

|                                          |                                                                                                                 |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 4 Mio.                                                                                                          |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 7 Mio.                                                                                                          |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Wirtschaft<br>704/A231.0353 Bekämpfung der Schwarzarbeit                                  |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 110 BV (Arbeit)<br>BG vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41) |

### Aufgabenbeschreibung

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) sowie die dazugehörige Verordnung (VOSA, SR 822.411) sehen verschiedene Massnahmen vor, die dazu beitragen sollen, dass arbeitsbezogene Melde- und Bewilligungspflichten des Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrechts eingehalten werden.

Das Gesetz statuiert insbesondere folgende Massnahmen:

- Administrative Erleichterungen bei den Sozialversicherungen und Steuern durch Einführung eines vereinfachten Abrechnungsverfahrens für unselbständige Arbeitsverhältnisse mit geringem Lohnvolumen
- Schaffung kantonaler Kontrollorgane mit entsprechendem Pflichtenheft zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
- Informationsaustausch unter den beteiligten Behörden und Organen
- Schaffung zusätzlicher Sanktionen: Ausschluss von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens und Kürzung von öffentlichen Finanzhilfen.

Der Bundesrat regelt die Mindestanforderungen an die kantonalen Kontrollorgane. Die Aufsicht obliegt dem Bund, die kantonalen Kontrollorgane erstatten dem SECO jährlich Bericht. Die Kontrollorgane nehmen Anzeigen betreffend Schwarzarbeit entgegen, koordinieren ihre Tätigkeiten mit denjenigen verschiedener anderer Behörden und prüfen spontan oder auf Verdacht, ob Betriebe und Arbeitnehmende die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht einhalten. Bei Vermutung eines Verstosses informieren sie die zuständigen Behörden.

### Finanzierung

Bund und Kantone finanzieren die Kontrollen gemeinsam: Gemäss Artikel 16 Absätze 1 und 2 gehen die Lohnkosten der mit den Kontrollen beauftragten Inspektorinnen und Inspektoren je zur Hälfte zulasten des Bundes und der Kantone. Der Bund übernimmt 50 Prozent der betreffenden Kosten nach Abzug der von den Kantonen eingenommenen Gebühren und Bussen.

Der Bund kann einen Teil der von ihm getragenen Kosten dem Ausgleichsfonds der AHV, dem Arbeitslosenversicherungsfonds, der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und den Ersatzkassen nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung belasten. Diese Kostenüberwälzung begründet sich darin, dass diese Institutionen vom Vollzug des BGSA profitieren. Für die SUVA beträgt der Anteil einen Achtel der vom Bund getragenen Kosten, dieser wird der SUVA nachträglich in Rechnung gestellt und entsprechend zwei Jahre verzögert vereinnahmt. Für die AHV und ALV wird ein Zuschlag

auf nicht bezahlte Sozialversicherungsbeiträge erhoben. Insgesamt decken diese Einnahmen ungefähr ein Viertel der Bundesausgaben im Bereich der Schwarzarbeitsgesetzgebung.

Die Bestimmungen zum Entschädigungsverfahren sind in den mit den kantonalen Behörden abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen enthalten.

#### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf.

Die Revision des BGSA, die einen verbesserten Informationsaustausch der verschiedenen an der Schwarzarbeitsbekämpfung beteiligten Behörden eingeführt hat, wird von den Kantonsregierungen begrüsst. Weitere Optimierungsbestrebungen sollen im Rahmen der bestehenden Strukturen weitergeführt werden.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Das BGSA in seiner heutigen Ausgestaltung ist erst seit 2008 in Kraft. Eine Evaluation im Jahr 2012 seitens des Bundes zeigte, dass die Instrumente wirksam sind, festgestellt wurde hingegen Optimierungspotenzial im Vollzug.

Der vom Bundesrat im Dezember 2015 verabschiedete Entwurf der Gesetzesrevision sah eine verstärkte Aufsichtsfunktion für das SECO sowie den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen vor. Das Parlament lehnte diese verstärkte Interventionsmöglichkeit des Bundes bei den Kantonen jedoch am 17.3.2017 ab. Das SECO ist demnach gegenüber den Kantonen nicht explizit weisungsbefugt und den Kantonen wird der bestehende Ermessensspielraum belassen. Ebenso wurde die Sanktionskompetenz des Kontrollorgans aus dem Gesetzesentwurf gestrichen.

Mit dem per 1.1.2018 in Kraft getretenen BGSA wird eine vermehrte Nutzung von Synergien zwischen den Kontrollbehörden in den Bereichen Schwarzarbeit und flankierende Massnahmen ermöglicht. Das revidierte BGSA sieht vor, dass das kantonale Kontrollorgan die zuständigen Behörden oder Organe informiert, wenn sich im Rahmen der Kontrollen Anhaltspunkte dafür ergeben, dass ein Verstoss gegen das Entsendegesetz oder einen allgemeinverbindlich erklärten GAV vorliegt. Damit wird der Informationsaustausch zwischen den Institutionen gefördert.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Eine vollständige Übertragung des Vollzugs des Schwarzarbeitsgesetzes an die Kantone ist derzeit nicht angezeigt. Weitere Optimierungen, insbesondere die Nutzung von Synergien, werden laufend umgesetzt.

## 22. Ausbildungsbeiträge

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016 )</b>              | 25 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 254 Mio. (nur Tertiärbereich)                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation<br>750/A231.0264 Ausbildungsbeiträge                                                                                                                                                                                |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 66 Abs. 1 BV (Ausbildungsbeiträge)<br>BG vom 12. Dezember 2014 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz, SR 416.0)<br>Kantonales Stipendienkonkordat vom 18. Juni 2009 |

### Aufgabenbeschrieb

«Ausbildungsbeitrag» ist ein Oberbegriff für Stipendien und Ausbildungsdarlehen. Diese haben in der Schweiz eine subsidiäre Funktion, denn in erster Linie sind die Personen in Ausbildung und ihre Familien für die Ausbildungsfinanzierung zuständig. Nur wenn diese Personen nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, können Ausbildungsbeiträge bezogen werden. Die Unterstützung trägt dazu bei, dass Personen auch bei unzureichenden finanziellen Mitteln eine ihrer Begabung entsprechende Ausbildung absolvieren können. Das Interesse von Bund und Kantonen liegt darin, den Zugang zur Bildung zu fördern und damit das geistige und kulturelle Potential zu nutzen.

Das Ausbildungsbeitragswesen ist eine teilentflochtene Aufgabe von Bund und Kantonen. Für die Vergabe der Ausbildungsbeiträge sind die Kantone zuständig. Sie vergeben Ausbildungsbeiträge von insgesamt gut 320 Millionen pro Jahr. Knapp die Hälfte davon entfällt auf die Sekundarstufe II (Gymnasien, berufliche Grundbildung) und ist deshalb der alleinigen Zuständigkeit der Kantone zuzuordnen. Die andere Hälfte entfällt auf den Tertiärbereich. Der Bund kann die Kantone mit pauschalen Subventionen für ihre Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe unterstützen. Bis ins Jahr 2007 finanzierte der Bund auch Ausbildungsbeiträge auf Sekundarstufe II (Teilentflechtung im Rahmen NFA).

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt handelt es sich bei 95 Prozent der Beiträge um Stipendien. Das durchschnittliche Stipendium beträgt auf Tertiärstufe 8 600 Franken. Zwischen den Kantonen bestehen nach wie vor gewisse Unterschiede, was die Voraussetzungen, die Höhe und die Art der Beiträge betrifft. Das am 1.3.2013 in Kraft getretenen Stipendienkonkordat führte allerdings in Kombination mit dem totalrevidierten Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes zu einer weitgehenden Harmonisierung, da die Bundesbeiträge neu an die Einhaltung der formellen Bestimmungen des Konkordates geknüpft werden. Mittlerweile sind 19 Kantone, die insgesamt etwa 90 Prozent der Schweizer Bevölkerung repräsentieren, dem Konkordat beigetreten.

### Finanzierung

Die kantonalen Beiträge legen die Kantonsparlamente fest.

Die Beiträge des Bundes werden über einen vierjährigen, mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) beantragten Zahlungsrahmen gesteuert. Der Bundesbeitrag wird in pauschalisierter Form, proportional zur Wohnbevölkerung an die einzelnen Kantone entrichtet.

Seit dem 1.1.2016 haben nur noch diejenigen Kantone Anspruch auf die Gewährung von Bundesbeiträgen, welche die für die Tertiärstufe relevanten Harmonisierungsbestimmungen des Stipendienkonkordats erfüllen (Art. 3, 5-14 und 16).

#### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf. Die bestehende Aufgabenteilung wird als zweckmässig erachtet. Die Tatsache, dass das Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes Beiträge an die Kantone an die Einhaltung der formellen Bestimmungen des Stipendienkonkordats knüpft, erhöht dessen harmonisierende Wirkung.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Der Bundesbeitrag wird pauschal vergeben; das Verfahren auf Seite Bund ist deshalb relativ effizient (keine Programmvereinbarungen, Leistungsüberprüfung etc.)

Für eine alleinige Zuständigkeit der Kantone spräche, dass die Kantone bereits heute für die Vergabe der Stipendien zuständig sind. Sie entscheiden selbständig, in welcher Höhe sie Stipendien und Darlehen vergeben wollen. Auch die Nähe zu den subventionierten Subjekten wie auch die Vertrautheit mit dem lokalen Ausbildungssystem (grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bspw. bei der Maturitätsquote) spricht für eine Zuständigkeit der Kantone. Eine grosse Mehrheit der Kantone ist zudem dem Stipendienkonkordat beigetreten.

Mehr Bundeszuständigkeit wäre angezeigt, wenn interkantonale Unterschiede noch weiter abgebaut werden sollten. Dieses Anliegen war Teil der Volksinitiative, welche am 14.6.2015 von Volk und Ständen abgelehnt worden ist. Diesem Anliegen wurde mit der Revision des Ausbildungsbeitragsgesetzes insofern Rechnung getragen, als dass nur noch Kantone Bundesbeiträge erhalten, welche gewisse Bestimmungen des Stipendienkonkordats - ausgenommen der Höhe des Stipendiums - erfüllen.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Die Teilentflechtung, die mit der NFA vorgenommen wurde, trägt der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen im Tertiärsektor Rechnung. Würde sich der Bund gänzlich von der Aufgabe zurückziehen, könnte dies zudem von den Stimmbürgerinnen und -bürgern als Wortbruch gegenüber dem Gegenvorschlag zur Stipendieninitiative aufgefasst werden.

## 23. Berufsbildung

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 860 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 2 678 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation<br>750/A231.0183 Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)<br>750/A231.0184 Unterbringung EHB<br>750/A231.0259 Pauschalbeiträge und höhere Berufsbildung<br>750/A231.0260 Innovations- und Projektbeiträge<br>750/A200.0001 Globalbudget SBFI (ca. 3 Mio.)                                                                                                                                                                              |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 63 BV (Berufsbildung)<br>BG vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10)<br>BG vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0)<br>BG vom 8. Oktober 1999 über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (SR 414.51)<br>BG vom 12. Dezember 2014 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz, SR 416.0) |

### Aufgabenbeschrieb

Die Berufsbildung umfasst die berufliche Grundbildung (inkl. Berufsmaturität), die höhere Berufsbildung und die berufsorientierte Weiterbildung. Rund zwei Drittel der Jugendlichen (2015: ca. 70 000) beginnen nach der obligatorischen Schulzeit eine berufliche Grundbildung (Sekundarstufe II). Ihnen stehen mehr als 230 Lehrberufe zur Auswahl, die nach Abschluss der Ausbildung zu einem eidgenössisch anerkannten Fähigkeitszeugnis oder Berufsattest führen. In der höheren Berufsbildung gibt es rund 220 Berufsprüfungen und 170 höhere Fachprüfungen. Dazu kommen 35 verschiedene Rahmenlehrpläne für Bildungsgänge an höheren Fachschulen.

Die Berufsbildung ist nach dem Prinzip des Vollzugsföderalismus organisiert: Der Bund ist zuständig für die Regelung der Berufsbildung. Er hat die Pflicht, ein breites und durchlässiges Angebot zu fördern. Er ist verantwortlich für die strategische Steuerung und Entwicklung, den Erlass von Prüfungs- und Berufsverordnungen, für die Anerkennung von Bildungsgängen und Diplomen sowie für die Förderung von Innovationen und von Leistungen im öffentlichen Interesse. Er fördert zudem die Berufspädagogik mit seinem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung.

Die Kantone ihrerseits sind zuständig für den Vollzug der Berufsbildung. Sie übernehmen die Aufsicht über die Lehrverhältnisse sowie die Berufsfachschulen und stellen die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und die Vorbereitung für die berufliche Grundbildung (Brü-

ckenangebote) sicher. Die Aufgabe der Organisationen der Arbeitswelt (OdA) besteht darin, die Bildungsinhalte in der beruflichen Grund- und höheren Berufsbildung zu definieren, neue Bildungsangebote zu entwickeln und Ausbildungsplätze bereit zu stellen.

Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Die Weiterentwicklung des Systems erfolgt durch die eidgenössische Berufsbildungskommission und an den Spitzentreffen der Berufsbildung und der Verbundpartnertagung. Die interkantonale Koordination für den Vollzug und die Umsetzung des BBG wird durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wahrgenommen.

Die Totalrevision des BBG lief parallel zur Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA und war deshalb nicht Teil dieses Vorhabens. Die zusätzlichen Bundesmittel, die mit der Ausweitung der Regelungskompetenz des Bundes und der Einführung der Richtgrösse verbunden waren, flossen deshalb nicht in die Globalbilanz ein.

### **Finanzierung**

Die Kantone tragen einen Grossteil der Nettokosten der öffentlichen Hand. Der Bund beteiligt sich zu einem Viertel (Richtgrösse) daran.

Den überwiegenden Teil seines Beitrags richtet der Bund als Input-orientierte Pauschale an die Kantone aus. Höchstens 10 Prozent (gemäss Teilrevision BBG) des Bundesviertels sind für Beiträge an Projekte zur (Qualitäts-) Entwicklung der Berufsbildung sowie für Leistungen im öffentlichen Interesse vorgesehen. Zudem unterstützt der Bund die OdA bei der Durchführung von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie der Durchführung von gewissen Bildungsgängen an höheren Fachschulen. Des Weiteren werden die Abgeltungen an das EHB (Betrieb und Unterbringung) sowie die Berufsbildungsforschung des Bundes an den Bundesviertel angerechnet.

Seit 2018 kann der Bund Teilnehmenden von vorbereitenden Kursen für eidgenössische Berufs- und höheren Fachprüfungen Beiträge von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kursgebühren ausrichten.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht insofern Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung, als dass die Bundesbeteiligung nicht mehr der Regelungsdichte im Bereich der Berufsbildung entspricht. Deshalb sollte im Rahmen einer "Aufgabenteilung II" die Verbundfinanzierung gestärkt werden, indem die Bundesbeteiligung substanziell erhöht wird. Gleichzeitig sind Massnahmen zu prüfen, die den Kantonen mehr Handlungsspielraum einräumen.

Mit der Bildungsverfassung von 2006 wurden die Grundlagen für die Kompetenzverteilung im Bildungsbereich langfristig gelegt. Die Zuständigkeiten sind seither weitgehend geklärt und werden gegenseitig respektiert. In Bezug auf die fiskalische Äquivalenz besteht jedoch Handlungsbedarf im Bereich der Finanzierungsverantwortung. Der Beteiligungsgrad des Bundes ist mit 25 Prozent (Richtgrösse, die überdies in den letzten Jahren nicht immer erreicht wurde) angesichts der hohen Regelungsdichte und im Vergleich mit anderen Bereichen der Bildung markant zu tief. Dies insbesondere, wenn neu – wie bundesseitig beabsichtigt – die höhere Berufsbildung mit abgedeckt werden soll. Die Kantone haben 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 Fachmann/Fachfrau Gesundheit (FaGe) und über 40 beruflichen Grundbildungen mit Berufsattest (EBA-Berufe), Förde-



rung der höheren Fachschulen (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. Bezogen auf das Umfeld ist zu beachten, dass die rasche und radikale Digitalisierung sowie der damit verbundene beschleunigte wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel den Akteuren an der Basis der Berufsbildung in hohem Mass Agilität und Flexibilität abverlangen.

Vor diesem Hintergrund besteht Handlungsbedarf in zwei Richtungen: Erstens ist eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes im Bereich der Berufsbildung geboten. Insbesondere darf es nicht angehen, dass laufend neue Postulate in die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) einfließen, ohne dass dafür die Mittel im erforderlichen Umfang bereitgestellt werden, da dies zu Verdrängungseffekten zu Lasten der Kantone führt. Wie in allen anderen Bildungsbereichen ist die Bundesbeteiligung verbindlich festzulegen. Zweitens ist den Kantonen in der Berufsbildung mehr gestalterischer Freiraum als bisher einzuräumen, damit sie auf die aktuellen Entwicklungen (Digitalisierung, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung etc.) aufgeschlossen und ohne das Hemmnis geteilter Zuständigkeiten reagieren können. Nur mit einer wirksamen Kombination von finanziellen und regulatorischen Anpassungen kann die offenkundig mangelhafte Äquivalenz unter den Staatsebenen in der Berufsbildung behoben werden.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Der mit der Totalrevision des BBG optimierte Vollzugsföderalismus mit einer klaren Zuteilung der Zuständigkeiten hat sich bewährt. Der Bund hat weitgehende Regelungskompetenzen, überlässt den Vollzug jedoch überwiegend den Kantonen. Die Pauschale ermöglicht den Kantonen einen effizienten Mitteleinsatz, sichert das Subsidiaritätsprinzip und stärkt das Eigeninteresse der Kantone. Die Kantone haben im Rahmen einer Liste von Aufgaben (Art. 53 BBG) Autonomie in der Verwendung der Mittel und können so regional- oder wirtschaftspolitisch begründete Schwerpunkte setzen. Fehlanreize werden vermieden, da die Kantone  $\frac{3}{4}$  der Berufsbildungskosten selber tragen. Zudem kann der Bund mit gezielten Projektbeiträgen die Entwicklung der Berufsbildung steuern.

In der höheren Berufsbildung übernahm der Bund mit der Subventionierung vorbereitender Kurse auf eidgenössische Prüfungen ab 2018 eine neue Aufgabe. Da sich die Kantone aus der Finanzierung dieser Angebote zurückziehen (können), führt der Zuständigkeitswechsel für diese Aufgabe zu keiner neuen Verflechtung in der Aufgabenteilung Bund/Kantone.

Im Rahmen einer neuerlichen Aufgabenentflechtung könnte geprüft werden, ob die Berufsbildung vollständig in die Zuständigkeit der Kantone überführt werden soll. Dafür sprechen die dadurch mögliche Zusammenlegung der strategischen und operativen Kompetenzen, die in der Berufsbildung wichtige Nähe zur regionalen Wirtschaft (KMU) und zum lokalen Arbeitsmarkt sowie die Tatsache, dass die Finanzierung der Berufsbildung bereits heute mehrheitlich durch die Kantone erfolgt. Gegen eine Kantonalisierung spricht, dass die Kantone sich im Rahmen eines Konkordates auf einheitliche Vorgaben für die berufliche Bildung einigen müssten. Die Einigung auf ein solches Konkordat ist häufig ein langwieriger Prozess. Eine Dezentralisierung wäre daher mit Effizienzverlusten verbunden, während die Vorteile einer Zentralisierung eher als marginal zu beurteilen sind.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**



Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Der Vollzugsföderalismus hat sich in der Berufsbildung bewährt. Der in den letzten Jahren verzeichnete Rückgang der Kantonsausgaben für die Berufsbildung zeigt, dass die Kantone durch neue Bundesregelungen nicht belastet wurden. Vor diesem Hintergrund lehnt der Bundesrat eine unkompensierte Erhöhung der Bundesbeteiligung ab.

## 24. Regionaler Personenverkehr

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 934 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 1 109 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Verkehr<br>802/A2310.0216 Regionaler Personenverkehr                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 81a BV (Öffentlicher Verkehr)<br>BG vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1)<br>Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB, SR 745.11)<br>Verordnung vom 11. November 2009 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV, SR 745.16) |

### Aufgabenbeschrieb

Gemäss Artikel 81a der Bundesverfassung sorgen Bund und Kantone in allen Landesgegenden für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen. Der regionale Personenverkehr (RPV) ist ein wichtiger Bestandteil dieses Angebots. Er umfasst alle Angebote des öffentlichen Verkehrs, soweit diese nicht dem Fernverkehr, dem Ortsverkehr oder dem Tourismus zuzuordnen sind. Da der Bund laut Verfassung (Art. 87 BV) für die Gesetzgebung über die Eisenbahnen verantwortlich ist, definiert er die Rahmenbedingungen, in denen die im RPV tätigen Transportunternehmen konzessioniert und abgegolten werden. Darüber hinaus erlässt der Bund weitere Vorschriften zu Sicherheits- und Qualitätsstandards, Angebotsausbauten oder Rollmaterialbeschaffungen. Der regionale Personenverkehr beruht auf einem Bestell- und Finanzierungssystem, in welchem Bund (BAV) und Kantone bei 120 Transportunternehmen rund 1 400 Regionalverkehrslinien bestellen. Als gemeinsam finanzierter Aufgabenbereich wird der RPV daher zu den Verbundaufgaben gezählt.

Die mit den Transportunternehmen abgeschlossenen Angebotsvereinbarungen regeln Art und Umfang der zu erbringenden Leistung, können darüber hinaus aber auch Qualitätsmerkmale wie Sauberkeit oder Pünktlichkeit umfassen.

Neben seiner Rolle als Mitbesteller übernimmt der Bund auch eine koordinierende Funktion: Er leitet den Prozess der langfristigen Angebotsplanung und der darauf beruhenden Infrastrukturentwicklung im Rahmen der Ausbauschritte des Strategischen Entwicklungsprogramms. Im RPV-Bestellverfahren vermittelt der Bund (BAV) im Falle von Interessenkonflikten zwischen Kantonen, insbesondere bei Kantonsgrenzen überschreitenden Linien und entscheidet in jenen Fällen über das Verkehrsangebot und die Abgeltung, in denen sich Besteller und Transportunternehmen nicht einigen können.

### Finanzierung

Rund die Hälfte der Kosten des regionalen Personenverkehrs wird von den Nutzerinnen und Nutzern getragen. Bund und Kantone haben gemäss Personenbeförderungsgesetz (Art. 28) ihrerseits für die ungedeckten Plankosten des von ihnen gemeinsam bestellen Angebots aufzukommen. Der Bund übernimmt im Schnitt fünfzig Prozent, wobei die Bundesbeiträge je nach Kanton unterschiedlich hoch ausfallen: Während der Eigenfinanzierungsanteil der Kantone in dicht besiedelten Landesteilen bei über 70 Prozent liegt, beträgt die Kostenbeteiligung der Kantone mit einer geringen Bevölkerungsdichte lediglich 20 bis

30 Prozent. Durch den Ausgleich der demographischen Strukturunterschiede wird sichergestellt, dass der RPV seine vom Gesetzgeber beabsichtigte Erschliessungsfunktion auch in Kantonen mit geringerer Bevölkerungsdichte und vergleichsweise grossen Verkehrsnetzen entfalten kann. Der Bund hat jedoch die Möglichkeit, im Falle der Nichteinhaltung der Mindestanforderungen betr. Kostendeckungsgrad auf eine Mitfinanzierung von Angeboten zu verzichten.

Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen erfolgt die Finanzierung der RPV-Abgeltungen über die ordentlichen Budgets. Dies hat zur Folge, dass die Beiträge an den RPV unter dem Budgetvorbehalt der jeweiligen Parlamente stehen und die Beitragsentwicklung aus Sicht der Transportunternehmen deshalb nur schwer planbar ist. Auf Antrag des Bundesrats hat das Parlament für die Jahre 2018-2021 deshalb einen Verpflichtungskredit beschlossen, wodurch überjährige Bestellungen ermöglicht und die Planbarkeit der Abgeltungsentwicklung bundesseitig verbessert werden soll.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Die im Rahmen der laufenden Reform des RPV diskutierten Varianten "Teilentflechtung" und "Optimierung" sind weiterzuverfolgen.

Die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen im Regionalen Personenverkehr (RPV) ist zu schärfen und die Zusammenarbeit zu verbessern. Um die Kostenentwicklung besser zu steuern, sind ausserdem weitere Anreize für unternehmerisches Handeln und für Effizienzsteigerungen anzustreben, wobei diese Anreize nicht zu generellen Kostensteigerungen zu Lasten der Besteller führen dürfen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die heutige Praxis der Bestellung im RPV trägt dem Äquivalenzprinzip nur bedingt Rechnung. Entscheide über Angebotsentwicklungen im regionalen Personenverkehr wirken sich primär auf regionaler bzw. kantonaler Ebene aus, werden aufgrund der geteilten Bestellverantwortung zwischen Bund und Kantonen heute aber massgeblich vom Bund mitbestimmt. Eine Reform des regionalen Personenverkehrs sollte daher darauf abzielen, die Verantwortung für die Bestellung und die Finanzierung künftig stärker als bisher bei den Kantonen zusammenzuführen.

Das Parlament hat den Bundesrat mit der Motion 13.3663 beauftragt, Massnahmen vorzuschlagen, wie einerseits die Finanzierung des RPV auf lange Sicht sichergestellt und andererseits das Angebot besser auf die beschlossenen Infrastrukturausbauten und die Finanzierung abgestimmt werden kann. Bund und Kantone waren sich beim Projektauftrag einig, dass die Bestellung des RPV weiterhin eine Verbundaufgabe bleiben soll. Im Rahmen dieser Reform wird jedoch eine stärkere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geprüft, was beispielsweise über eine Teilentflechtung im Bereich der Busbestellungen erreicht werden könnte. Bei dieser Variante würde der Bund den aus der partiellen Aufgabentrennung bei den Kantonen entstehenden Mehraufwand mit einer Pauschalzahlung entgelten.

Mittel- bis langfristig wäre aus Sicht des Bundesrates jedoch auch ein Schritt weiter in Richtung einer vollständigen Entflechtung des RPV in Betracht zu ziehen. Durch eine vollständige Entflechtung der Bestell- und Finanzierungsverantwortung könnte dem Äquivalenzprinzip besser Rechnung getragen werden.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich regionaler Personenverkehr sollen im Rahmen einer allfälligen "Aufgabenteilung II" überprüft werden.

## 25. Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)

|                                          |                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 4 027 Mio. (exkl. Kantonsbeitrag)                                                                                                                                    |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 451 Mio.                                                                                                                                                             |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Verkehr<br>802/A236.0110 Einlage Bahninfrastrukturfonds                                                                                                |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 87a BV (Eisenbahninfrastruktur)<br>Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101)<br>Bahninfrastrukturfondsgesetz vom 21. Juni 2013 (BIFG, SR 742.140) |

### Aufgabenbeschrieb

Mit der am 1.1.2016 in Kraft getretenen FABI-Vorlage wurde in der Bundesverfassung verankert, dass der Bund (wie bisher) die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur trägt und die Kantone sich angemessen an der Finanzierung beteiligen. Die Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts sowie des Ausbaus der gesamten Bahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) erfolgt über den unbefristeten Bahninfrastrukturfonds (BIF). Die Mittel des BIF haben laut Gesetz vorrangig den Bedarf für den Betrieb und den Substanzerhalt sicherzustellen. Gespeist wird der BIF mit Einlagen des Bundes und einem Pauschalbeitrag der Kantone. Im Gegenzug entfällt die bis Ende 2015 geltende Mischfinanzierung der Infrastruktur der Privatbahnen durch Bund und Kantone.

Über die Ausbauten bestimmt das Bundesparlament periodisch in Form von Ausbauschritten, welche auf einer Langfristplanung beruhen (strategisches Entwicklungsprogramm STEP). Neben den einzelnen Massnahmen legt das Parlament auch den zur Verfügung stehenden Verpflichtungskredit fest. Das BAV leitet und koordiniert die für die Ausbauschritte notwendigen Planungen als Prozessführer. Die Kantone wirken bei der Gesamtplanung in kantonsübergreifenden Planungsgruppen mit und sind daneben für die regionalen Angebotsplanungen verantwortlich. Bezüglich Planung der Eisenbahninfrastruktur haben die Kantone keine Entscheidkompetenzen.

Projektierung und Realisierung der vom Parlament beschlossenen Ausbaumassnahmen werden in Umsetzungsvereinbarungen zwischen dem UVEK und den Infrastrukturbetreiberinnen (ISB) geregelt. Das EBG sieht die Möglichkeit vor, dass Kantone oder Dritte bereits beschlossene Massnahmen vorfinanzieren oder zusätzliche bzw. alternative Massnahmen selber finanzieren.

Für den Betrieb und Substanzerhalt werden dem Parlament mit separater Botschaft vierjährige Zahlungsrahmen beantragt. Der Bund regelt die zu erbringenden Leistungen und die dafür vorgesehenen Abgeltungen und Darlehen in vierjährigen Leistungsvereinbarungen mit den ISB.

### Finanzierung

Die Einlagen des Bundes in den BIF sind in der Verfassung festgeschrieben (Art. 87a Abs. 2 und 3 sowie Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 und Ziff. 14 Abs. 4 BV) und umfassen:

- höchstens zwei Drittel des Reinertrags der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA);
- ein Mehrwertsteuer-Promille;

- zwei Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen;
- 2300 Millionen aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, die der Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts und der Teuerung (Bahnbauteuerungsindex) angepasst werden;
- ein zusätzliches Mehrwertsteuer-Promille (ab 2018 bis längstens 2030) und
- neun Prozent des Reinertrages der zweckgebundenen Mineralölsteuer (bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung), maximal jedoch 310 Millionen zum Preisstand 2014.

Die Kantonsbeiträge betragen bis Ende 2018 pauschal 500 Millionen pro Jahr (vgl. Art. 57 Abs. 1 EBG). Ab 2019 werden die Kantonsbeiträge mit der Bahnbauteuerung und der Wirtschaftsentwicklung indexiert (Änderung des EBG im Zuge des Stabilisierungsprogramms 2017–2019). Der Beteiligungsschlüssel pro Kanton richtet sich nach den bestellten Personen- und Zugskilometern im regionalen Personenverkehr.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Finanzierungsverantwortung. Die pauschale Kantonseinlage in den BIF widerspricht klar dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Eine Entflechtung bzw. Aufhebung der Kantonseinlage ist deshalb zu prüfen.

Der BIF wird alimentiert durch den Bund und die Kantone. Der Bund trägt gemäss Art. 87a BV die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (rund 4,6 Mrd. Franken je Jahr), wobei sich die Kantone angemessen beteiligen. Die Kantone zahlen heute 500 Millionen in den BIF ein, ohne dass sie mitbestimmen könnten, wohin dieses Geld fliesst. Die Mitfinanzierung der Kantone widerspricht somit klar dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Im Rahmen der Weiterführung der Aufgabenentflechtung ist die Streichung der Kantonseinlage zu prüfen.

Mit einer Überführung der Finanzierungsverantwortung in die alleinige Zuständigkeit des Bundes würde sich die Diskussion um die Indexierung der Kantonsbeiträge in den BIF erübrigen (siehe Stabilisierungsprogramm 2017-2019). Eine Entflechtung könnte die Kantone somit nachhaltig vor potenziellen künftigen Lastenabwälzungen des Bundes schützen. Auch wenn FABI erst seit 1. Januar 2016 in Kraft ist, besteht kein Grund, offensichtliche Konstruktionsfehler nicht zu beheben.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die geltende Aufgabenteilung respektiert das Subsidiaritätsprinzip insofern nur ungenügend, als der Bund auch die Hauptlast der Finanzierung von Strecken von rein regionaler Bedeutung trägt, deren Finanzierung bei geeigneter Abgrenzung grundsätzlich auch von den Kantonen selbst getragen werden könnte. Dabei gilt es aber zu beachten, dass die historisch gewachsenen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Bahninfrastruktur ursprünglich parallel zur NFA mit der Bahnreform 2 entflochten werden sollten (Finanzierung des Grundnetzes durch den Bund und Finanzierung des Ergänzungsnetzes durch die Kantone). Die Vorlage des Bundesrates scheiterte jedoch in der parlamentarischen Beratung. Die integrale Zuständigkeit des Bundes für die Schieneninfrastruktur wird durch den Bundesrat vorliegend nicht in Frage gestellt.

Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird mit der geltenden Regelung nicht vollumfänglich umgesetzt, da die Kantone in die nationalen Planungsprozesse zwar einbezogen werden, trotz ihrer Mitfinanzierung aber kein Mitbestimmungsrecht haben. Dies wird auch von den Kantonen bemängelt. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zur FABI-Vorlage eine funktionale Trennung der Zuständigkeiten für die Finanzierung der Bahninfrastruktur

vorgesehen: die Kantone hätten die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der auf ihrem Gebiet gelegenen Publikumsanlagen getragen, der Bund die übrigen Kosten für die Bahninfrastruktur (also namentlich die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der „Strecken“). In der parlamentarischen Beratung wurde anstelle dieser funktionalen Trennung der Zuständigkeiten der pauschale Kantonsbeitrag ins Gesetz aufgenommen.

Die von Kantonen und Bundesrat georteten Defizite bei der Umsetzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz können unter der Voraussetzung, dass der Bund weiterhin integral für die Bahninfrastruktur zuständig ist und den Kantonen kein Mitbestimmungsrecht im Planungsprozess der Bahninfrastruktur gewährt wird, nur durch einen Verzicht auf den Kantonsbeitrag an den BIF behoben werden. Im Gegenzug ist der Beitrag des Bundes aufzustocken. Dazu ist eine Verfassungsänderung (Art. 87a Abs. 3 BV) erforderlich, welche im Rahmen einer „Aufgabenteilung II“ angegangen werden kann.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“ wird ein Verzicht auf den Beitrag der Kantone an den Bahninfrastrukturfonds geprüft. Der Bundesbeitrag an den Bahninfrastrukturfonds wäre in der gleichen Höhe aufzustocken.

## 26. Finanzierung der Strasseninfrastruktur

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Total: 664 Mio.<br>Nicht werkgebundene Beiträge: 356 Mio.<br>Hauptstrassen: 221 Mio.<br>Agglomerationsverkehr Strasse: 56 Mio.<br>Lärmschutz: 31 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1 625 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Bundesamt für Strassen<br>A230.0108 Allgemeine Strassenbeiträge<br>A230.0109 Kantone ohne Nationalstrassen<br>A236.0119 Hauptstrassen<br>A236.0128 Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (ab 2018)<br><br>Infrastrukturfonds: Entnahmen für Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen sowie an Strasseninfrastrukturen des Agglomerationsverkehrs (bis Ende 2017)<br><br>Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF): Beiträge an Strassenprojekte des Agglomerationsverkehrs (ab 2018)<br><br>Bundesamt für Umwelt<br>A236.0125 Lärmschutz |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Art. 86 BV<br><br>Mineralölsteuerverwendungsgesetz vom 22. März 1985 (MinVG, SR 725.116.2)<br><br>Bis Ende 2017: Infrastrukturfondsgesetz vom 8. Oktober 2006 (IFG, 725.13)<br><br>Seit 1.1.2018: Bundesgesetz vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG, 725.13)                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Aufgabenbeschreibung</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Die Zuständigkeit für die Strasseninfrastruktur ist auf alle drei Staatsebenen aufgeteilt. Der Bund betreibt, unterhält und baut das Nationalstrassennetz mit einer Gesamtlänge von rund 1 800 km (als Verbundaufgabe mit den Kantonen bleibt einzig die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes gemäss Netzbeschluss vom 21. Juni 1960). Kantone und Gemeinden sind für die Strassennetze in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verantwortlich (Kantonsstrassen rund 18 000 km, Gemeindestrassen rund 51 000 km).</p> <p>Vorliegend geht es um die Mitfinanzierung des Bundes an den kantonalen Strassen: Mehr als die Hälfte der Bundesunterstützung besteht aus den Beiträgen an die allgemeinen Strassenlasten der Kantone. Der Bund richtet den Kantonen zu diesem Zweck einen Anteil von 27 Prozent der zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer aus. Daneben bestehen Verbundaufgaben: Einerseits unterstützt der Bund die Kantone mit Globalbeiträgen</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |



an die Hauptstrassen sowie – im Rahmen der Finanzierung der Agglomerationsprogramme „Siedlung und Verkehr“ – mit projektgebundenen Investitionsbeiträgen an Strassen im Agglomerationsbereich.

Seit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 gab es in diesem Aufgabengebiet keine Veränderungen bezüglich Zuständigkeiten und Finanzierung. Mit der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) werden ab 2020 400 km bisherige Kantonsstrassen in das Nationalstrassennetz aufgenommen. Die Grundlage für diese Umklassierung bildet der Sachplan Verkehr des Bundes aus dem Jahr 2006.

Die Beiträge an die Kantone für den Lärmschutz an Strassen sind nach der Lärmschutzverordnung (SR 814.41) Ende März 2018 ausgelaufen. Aufgrund der überwiesenen Motion 15.4092 (Lombardi; Lärmschutzmassnahmen bei Strassen nach 2018) werden die Bundesbeiträge im Rahmen der Programmvereinbarungen 2016 - 2019, für die insgesamt noch 51 Millionen zur Verfügung stehen, jedoch bis Ende 2022 verlängert. Für die Zeit ab 2023 prüft der Bundesrat, die Programmvereinbarungen mit einer verstärkten Fokussierung auf besonders wirksame Massnahmen weiterzuführen.

## Finanzierung

Die Finanzierung der Kantonsstrassen ist Sache der Kantone. Diesen stehen dafür in erster Linie die Erträge der kantonalen Motorfahrzeugsteuern zur Verfügung.

Die Beiträge des Bundes erreichten (ohne die naturgemäss stark schwankenden Beiträge an Einzelprojekte des Lärmschutzes und des Agglomerationsverkehrs) in den Jahren 2008 bis 2013 im Schnitt 22 Prozent der kantonalen Strassenbaubudgets. Während die kantonalen Strassenbaubudgets im betreffenden Zeitraum um rund 9 Prozent angestiegen sind, blieben die Bundesbeiträge stabil (teuerungsbedingte Zunahme bei den Globalbeiträgen an Hauptstrassen, tendenzieller Rückgang bei den einnahmenabhängigen Beiträgen an die allgemeinen Strassenlasten der Kantone).

Seit Inkraftsetzung des NAF per 1.1.2018 stellt sich die Finanzierung in den die Kantone betreffenden Bereichen auf Bundesseite wie folgt dar:

- Finanzierung über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr:  
Die Bundesbeiträge an die allgemeinen Strassenlasten der Kantone sowie die Globalbeiträge an Hauptstrassen werden über die weiter bestehende Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) sichergestellt. Dieser werden 50 Prozent der Mineralölsteuererträge gutgeschrieben. Zudem besteht im Falle einer Unterdeckung der SFSV die Möglichkeit, Automobilsteuererträge, die sonst in den NAF fliessen würden, der SFSV gutzuschreiben. Mit dieser Absicherung kann die Finanzierung der aus der SFSV unterstützten Aufgaben längerfristig gewährleistet werden. Die Bundesbeiträge an die allgemeinen Strassenlasten der Kantone bleiben auch künftig an die Entwicklung der Mineralölsteuererträge gekoppelt (gesetzliche Regelung: mindestens 27 Prozent der zweckgebundenen Mineralölsteuererträge).  
Die Bundesbeiträge an Lärmsanierungen an Strassen werden auch künftig der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet.
- Finanzierung über den NAF:  
Die Finanzierung der in das Nationalstrassennetz übertragenen 400 km Kantonsstrassen sowie der Investitionsbeiträge an den Agglomerationsverkehr erfolgt aus dem NAF. Dieser wird aus den Erträgen des Mineralölsteuerzuschlags, der Autobahnvignette, der Automobilsteuer und aus bis zu 10 Prozent zusätzlich zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen finanziert. Nach 2020 soll zudem eine Abgabe auf Fahrzeugen

mit alternativen Antriebstechniken (u.a. Elektrofahrzeuge) erhoben und in den NAF eingelegt werden. Zur Kompensation der Mehrkosten des Bundes von rund 100 Millionen (Betrieb und Unterhalt) bzw. von bis zu 300 Millionen (inkl. Ausbau) aus der Übernahme dieser Strassen werden die Beiträge des Bundes an die Strassenlasten der Kantone um 60 Millionen pro Jahr gekürzt und neu dem NAF gutgeschrieben.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Im Bereich Lärmschutz ist die Verbundfinanzierung aufrechtzuerhalten.

Die geltende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen respektiert das Subsidiaritätsprinzip und hat sich bewährt. Allerdings erfolgt die Aufnahme von 400 km Kantonsstrassen ins Nationalstrassennetz nicht ohne finanzielle Auswirkungen auf die am stärksten involvierten Kantone. Diese Reform ist rasch abzuschliessen. Gleichzeitig ist der ursprünglich vorgesehene Ausbau der Hauptstrassen an die Hand zu nehmen. Werden die wichtigen Bundesbeiträge nicht aufrechterhalten, ist eine Kompensation oder Aufhebung der Kantonsbeiträge an den NAF ins Auge zu fassen. Weiter soll auch im Bereich Lärmschutz an der aktuellen Aufgabenteilung festgehalten werden. Die Finanzierung erfolgt zu Recht im Verbund: Im Umweltrecht gilt das Verursacherprinzip. Nur der Bund ist ermächtigt, verursachergerechte Gebühren für den motorisierten Individualverkehr zu erheben. Die Mineralölsteuer muss – anders als die Vignette – auch bei der Benutzung von Kantons- und Gemeindestrasse entrichtet werden. Vor diesem Hintergrund ist eine Mitfinanzierung der Kosten für den Lärmschutz durch den Bund auch in Zukunft gerechtfertigt.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die geltende Aufgabenteilung respektiert das Subsidiaritätsprinzip. Die alleinige Zuständigkeit des Bundes für die Nationalstrassen entspricht dem übergeordneten Charakter dieses Netzes. Ebenso gibt es aufgrund der kantonalen Strassenhoheit keinen Anlass, die Zuständigkeit der Kantone für die Kantonsstrassen und den Lärmschutz an Strassen in Frage zu stellen.

Mit der Übertragung von 400 km Kantonsstrassen an den Bund 2020 wird ein aus Sicht der Kantone noch bestehender Mangel der Aufgabenteilung beseitigt. Diese Strecken zählen gemäss den Kriterien des Sachplans Verkehr aus dem Jahr 2006 zu den Nationalstrassen.

Die im Bereich der Fertigstellung der Nationalstrassen nur noch in wenigen Kantonen verbleibende Verbundaufgabe ist unbestritten.

Auch die fiskalische Äquivalenz ist gewahrt: Die Finanzierung der Nationalstrassen erfolgt sachlich richtig zulasten des Bundes. Die Kantone wiederum tragen die Kosten der Kantonsstrassen weitgehend selbst.

Die Bundesbeiträge an die allgemeinen Strassenlasten sowie die Globalbeiträge an die Hauptstrassen lassen sich damit begründen, dass den Kantonen – historisch bedingt – immer ein Anteil an den zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer zugestanden wurde. Zudem hat der Bund auch ein gewisses Interesse an den Strassennetzen, die den Nationalstrassen nachgeordnet sind. Dazu gehören letztlich auch die im Einzelfall mit Bundesbeiträgen unterstützten Strassenprojekte in den Agglomerationen.

Auch die Bundesunterstützung der Lärmsanierungen an Strassen aus den Mineralölsteuererträgen kann dadurch gerechtfertigt werden, dass die Mineralölsteuern verbrauchsabhängig und damit verursachergerecht erhoben werden. Auch hier wird der Grossteil der Kosten von den Kantonen getragen.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Sowohl Bund als auch Kantone sind der Auffassung, dass sich die heutige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen bei der Strasseninfrastruktur bewährt hat.

Per 2020 wird der Bund von den Kantonen 400 km Strassen übergeordneter Bedeutung übernehmen und ins Nationalstrassennetz integrieren. Deren Ausbau wird gemäss Dringlichkeit und Realisierungsreife der einzelnen Projekte in die strategischen Entwicklungsprogramme der Nationalstrassen integriert.

Der Bundesrat ist bereit, auf das Anliegen der Kantone, die Verbundfinanzierung im Bereich des Lärmschutzes an Strassen weiterzuführen, einzutreten. Derzeit wird abgeklärt, unter welchen Voraussetzungen die heutigen Programmvereinbarungen und Bundesbeiträge weitergeführt werden könnten. Für eine allfällige nächste Generation der Programmvereinbarungen soll insbesondere geprüft werden, wie deren Kosteneffizienz und Wirksamkeit gesteigert werden kann.

## 27. Agglomerationsprogramme

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 211 Mio. (inkl. dringliche Projekte und unter 26 bereits aufgeführte Beiträge an Strassenprojekte des Agglomerationsverkehrs)                                                                                                                                                                        |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 103 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Strassen und Bundesamt für Raumentwicklung<br>Entnahmen für Agglomerationsprogramme:<br>Bis Ende 2017 -> Infrastrukturfonds<br>Ab 1.1.2018 -> Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)                                                                                  |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 86 BV<br>Mineralölsteuerverwendungsgesetz vom 22. März 1985 (MinVG, SR 725.116.2)<br>bis Ende 2017: Infrastrukturfondsgesetz vom 8. Oktober 2006 (IFG, 725.13)<br>Ab 1.1.2018: Bundesgesetz vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) |

### Aufgabenbeschrieb

Die Möglichkeit, dass der Bund direkt Massnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur auf Gemeindeebene unterstützt, wurde mit der entsprechenden Revision von Art. 86 BV im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 geschaffen.

Die auf diese Verfassungsbestimmung abgestützten Agglomerationsprogramme „Siedlung und Verkehr“ sind Planungsinstrumente und sollen gemeinde-, zum Teil auch kantons- und landesübergreifend die Verkehrssysteme der Agglomerationen verbessern und die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen. Dazu legen die Trägerschaften das Zukunftsbild für die Agglomerationsentwicklung fest und erarbeiten entsprechende Strategien und Massnahmen. Diese schliessen den Strassen-, Schienen- und Langsamverkehr ein. Der Bund unterstützt dabei nur Infrastrukturausbauten, nicht aber Sanierung, Unterhalt und Betrieb. Die Freigabe der Mittel durch das Parlament erfolgte bislang in einem Vierjahreszyklus (2010 und 2014).

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt in Kompetenz der Trägerschaften (i.d.R. Kantone). Der Bund leistet seinen Finanzierungsbeitrag nach Massgabe der Umsetzung. Im Rahmen einer Schlussabrechnung weisen die Kantone und Gemeinden nach, dass die geplanten und vom Parlament freigegebenen Massnahmen auch tatsächlich realisiert wurden.

### Finanzierung

Die Agglomerationsprogramme wurden bundesseitig bis Ende 2017 aus dem Infrastrukturfonds finanziert. Die Einlagen in den Infrastrukturfonds stammen aus den zweckgebundenen Erträgen des Bundes aus den Mineralölsteuern (inkl. Mineralölsteuerzuschlag und Autobahnvignette).

Insgesamt standen im Infrastrukturfonds 6 Milliarden für den Agglomerationsverkehr zur Verfügung. Die Mittel wurden für die dringenden Massnahmen 2008 (2,60 Mrd.) und mit den 2010 und 2014 freigegebenen Massnahmen der 1. und 2. Generation zu einem grossen Teil vergeben. Die 3. Generation wird Ende 2018 dem Parlament unterbreitet. Während die Finanzierung der dringenden Massnahmen weitgehend abgeschlossen ist, konnten von den Massnahmen der 1. Generation u.a. infolge verfahrensbedingter Verzögerungen 40 Prozent (Stand Ende 2017) umgesetzt werden. Noch keine wesentlichen Beiträge (6 %) wurden an die Massnahmen der 2. Generation geleistet, befinden sich diese doch durchwegs noch in einem frühen Projektstadium.

In der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 haben Volk und Stände der Vorlage für einen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zugestimmt. Dieser wurde per 1.1.2018 in Kraft gesetzt. Der NAF wird aus den Erträgen des Mineralölsteuerzuschlags, der Autobahnvignette, der Automobilsteuer und aus bis zu 10 Prozent zusätzlich zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen finanziert. Nach 2020 soll zudem eine Abgabe auf Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechniken (u.a. Elektrofahrzeuge) erhoben und in den NAF eingelegt werden.

Die Finanzierung der Agglomerationsprogramme ist neu unbefristet aus dem NAF sichergestellt. Vorgesehen ist, dass dafür 9–12 Prozent der jährlich geplanten Ausgaben des neuen Fonds verwendet werden. Dies entspricht gemäss den Kalkulationen im Rahmen der NAF-Vorlage durchschnittlich 390 Millionen pro Jahr im Zeitraum 2018–2030. Zu beachten ist, dass Eisenbahnprojekte neu ausschliesslich aus dem Bahninfrastrukturfonds finanziert werden.

Bei den Kantonen und Gemeinden ist die Finanzierung unterschiedlich geregelt: z.T. kommen zweckgebundene Mittel aus den Motorfahrzeugsteuern oder Bussenerträge zum Einsatz, z.T. auch allgemeine Steuermittel.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Die Abwicklung der Agglomerationsprogramme muss aber deutlich vereinfacht werden.

Die geltende Aufgabenteilung ist grundsätzlich zweckmässig. 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. Der administrative Aufwand für die Eingabe und das Controlling der Agglomerationsprogramme im Bereich Verkehr ist aus Sicht der Kantone jedoch 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 gesprochenen Beiträge nicht flexibel einsetzen. Es besteht eine klare Divergenz zwischen der Programmidee und dem effektiven Steuerungsgrad des Bundes. Zum Teil sind dadurch weitere kantonale Kompetenzen wie beispielsweise die Raumplanung oder die Organisationsautonomie tangiert. Die Kantonsregierungen vertreten die Haltung, dass angesichts des hohen Kostenanteils der Kantone und Gemeinden diesen bei der Festlegung der Prozesse und der Auswahl der zu finanzierenden Massnahmen künftig ein erhöhtes Mitspracherecht zukommen soll. Insgesamt sind deutliche Vereinfachungen des Systems, wie im Faktenblatt erwähnt, anzustreben. Dabei ist auch ein Übergang von der Massnahmen- zur reinen Programmfinanzierung zu prüfen.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die im Rahmen der Agglomerationsprogramme „Siedlung und Verkehr“ vom Bund mitfinanzierten Massnahmen stellen eine Verbundaufgabe dar. Hauptverantwortung und finanzielle

Hauptlast liegen sachlich richtig bei Kantonen und Gemeinden. Die Grundsätze zu Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz werden in diesem Sinne respektiert.

Dennoch orten beide Seiten Verbesserungsmöglichkeiten:

Kantone und Gemeinden betrachten die Unterstützung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund insgesamt als positiv. Daneben wird allerdings bemängelt, dass der Programmidee zu wenig Rechnung getragen werde und der Bund im Verhältnis zu seinem Finanzierungsanteil von faktisch 30 bis 40 Prozent in einzelnen Bereichen zu detailliert eingreife. Sie verlangen deshalb Vereinfachungen des Systems.

Aus der Sicht des Bundes haben sich das Instrument der Agglomerationsprogramme und die damit verbundenen wirkungsorientierte Mittelvergabe grundsätzlich bewährt. Zu beachten ist, dass das MinVG in den Art. 17a, 17c und 17d verlangt, dass mit Bundesmitteln vor allem diejenigen Massnahmen unterstützt werden, die ein möglichst gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Der Bund ist deshalb unter der heutigen Rechtslage angehalten, die von den Trägerschaften unterbreiteten Massnahmen sorgfältig zu prüfen.

Um die Abläufe zumindest bei den kleineren, aber bezüglich Anzahl dominierenden Massnahmen (Langsamverkehr, Aufwertung und Sicherheit des Strassenraums, Verkehrssystemmanagement) zu vereinfachen, werden die entsprechenden Bundesbeiträge ab der dritten Generation der Agglomerationsprogramme pauschal ausgerichtet. Ab der vierten Generation sollen auch Aufwertungen von Tram- und Bushaltestellen pauschale Beiträge erhalten. Dies dürfte das Reporting/Controlling deutlich entlasten. Zur Sicherstellung einer zügigen Umsetzung werden zudem Umsetzungsfristen eingeführt.

Für eine Ausweitung der Pauschalierung auf weitere Massnahmenkategorien oder einen allfälligen Wechsel zu einer reinen Programmfinanzierung wäre eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erforderlich.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Im Zusammenhang mit der Schaffung des NAF wurde auf Verordnungsstufe die Möglichkeit zur Ausrichtung von pauschalen Bundesbeiträgen rechtlich verankert. Daraus dürften sich spürbare Entlastungen sowohl der Kantone als auch des Bundes ergeben. Eine Neukonzeption der Bundesunterstützung des Agglomerationsverkehrs z.B. im Sinne eines Wechsels von der Massnahmen- zu einer Programmfinanzierung ist ein langfristiges Projekt. Der Bundesrat ist jedoch bereit, dieses Anliegen zu prüfen.



## 28. Gebäudeprogramm (Teilzweckbindung CO<sub>2</sub>-Abgabe)

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 286 Mio.                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 35 Mio.                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Energie<br>805/A236.0116 Gebäudeprogramm<br>805/A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)                                                                                                                                      |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 89 BV (Energiepolitik), Art. 74 BV (Umweltschutz)<br>Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0)<br>Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO <sub>2</sub> -Emissionen (CO <sub>2</sub> -Gesetz; SR 641.71) |

### Aufgabenbeschrieb

Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Entwicklungen.

Gemäss Art. 89 Abs. 3 BV fördert der Bund die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäude betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV).

Im Rahmen seiner Förderungskompetenz im Energie- und Umweltbereich gewährt der Bund Finanzhilfen und Globalbeiträge an kantonale Massnahmen und Programme zur Förderung der Energieeffizienz und der Energie- und Abwärmenutzung.

Zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Schweiz wird seit 2008 eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen erhoben. Seit 2010 erfolgt die Rückverteilung dieser Lenkungsabgabe an Bevölkerung und Wirtschaft. Ein Drittel des Abgabenertrags, höchstens 450 Millionen, wird zweckgebunden für Massnahmen zur Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Gebäuden verwendet. Letzteres umfasst die Förderung von Energie- und Abwärmenutzung, Information und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung.

Neben den Massnahmen, die durch CO<sub>2</sub>-Abgabenerträge mitfinanziert werden, unterstützen sowohl Bund als auch Kantone weitere Massnahmen.

### Finanzierung

Gemäss Art. 34 CO<sub>2</sub>-Gesetz wird ein Drittel des Ertrags aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe, höchstens aber 450 Millionen pro Jahr, zweckgebunden für Massnahmen zur langfristigen Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Gebäuden einschliesslich Senkung des Stromverbrauchs im Winterhalbjahr verwendet. Werden diese Mittel nicht ausgeschöpft, werden sie an Bevölkerung und Wirtschaft verteilt (Art. 36 CO<sub>2</sub>-Gesetz).

Im Rahmen des Gebäudeprogramms gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge an entsprechende kantonale Massnahmen, sofern die Kantone u.a. über ein Programm gemäss Artikel 34 Abs. 2 Bst. a CO<sub>2</sub>-Gesetz verfügen und dabei eine harmonisierte Umsetzung gewährleisten. Die Globalbeiträge werden in einen Sockelbeitrag pro Einwohner und in einen Ergänzungsbeitrag aufgeteilt. Der Sockelbeitrag beträgt maximal 30 Prozent der verfügbaren Mittel. Der Ergänzungsbeitrag bemisst sich nach der Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms sowie der Höhe des kantonalen Kredits und darf nicht höher sein als das Doppelte des vom Kanton zur Durchführung seines Programms bewilligten jährlichen Kredits. Zudem wird der Kanton für den Vollzug pauschal entschädigt. Die Pauschale

beträgt 5 Prozent der von ihm gesprochenen und als Bundesanteil anrechenbaren Förderbeiträge.

Weiter unterstützt der Bund zur langfristigen Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Gebäuden Projekte zur direkten Nutzung der Geothermie für die Wärmebereitstellung. Er setzt dafür einen kleinen Teil der verfügbaren Mittel ein, höchstens aber 30 Millionen. Diese Mittel werden direkt vom Bund den Antragsstellern ausgerichtet.

Wie hoch das finanzielle Engagement der Kantone für das aus CO<sub>2</sub>-Abgabenerträgen mitfinanzierte Gebäudeprogramm ausfällt, liegt in der Kompetenz der Kantone.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Die Mitfinanzierung des Bundes über die Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe im Rahmen des Gebäudeprogramms ist jedoch per 2030 zu beenden.

Für Massnahmen im Gebäudebereich sind gemäss Art. 89 Abs. 4 BV die Kantone zuständig. Mit dem Gebäudeprogramm finanziert der Bund solche Massnahmen mit. Er verwendet dazu Mittel aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe, die ursprünglich vollumfänglich an Bevölkerung und Wirtschaft hätten rückverteilt werden müssen. Über die Mitfinanzierung beansprucht der Bund die Steuerung der Förderung auch in inhaltlichen Aspekten. Mit dem Inkrafttreten des neuen Energiegesetzes per 1. Januar 2018 werden den Kantonen zur Bestreitung des kantonalen Förderprogramms nur noch Globalbeiträge ausgerichtet. Die Kantone erhalten unabhängig von einer Mitfinanzierung einen Sockelbeitrag pro Einwohner. Zusätzlich zum Sockelbeitrag erhalten die Kantone Ergänzungsbeiträge, wenn sie über kantonales Budget für die Gebädeförderung verfügen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Steuerungsanspruch des Bundes über die Gewährung von Finanzhilfen an die Kantone mit dem neuen Energiegesetz und dem angepassten CO<sub>2</sub>-Gesetz verstärkt wird. Die Kompetenzordnung nach Art. 89 Abs. 4 BV und die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone wird dadurch zumindest erheblich strapaziert. In diesem Sinne unterstützen die Kantonsregierungen eine Befristung der Teilzweckbindung für das Gebäudeprogramm. Mit der Etablierung von entsprechenden Technologien und der Abbildung von adäquaten Bestimmungen in den gesetzlichen Grundlagen wird diese Förderung über die Zeit hinfällig.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Das Gebäudeprogramm wahrt die Prinzipien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und achtet die Kompetenz der Kantone durch die austarierte Verteilung von Zuständigkeiten und Finanzierungslast. Der Bund respektiert die Interessen und Kompetenzen der Kantone und deren Organisations- und Finanzautonomie. Mit der Vorlage zur Energiestrategie 2050 wurden zudem die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hinsichtlich der Organisation des Gebäudeprogramms umgesetzt.<sup>42</sup>

Der Bund hat ein Interesse an einem aktiven Engagement der Kantone im Bereich des Klimaschutzes, da dies für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz zur Emissionsreduktion erforderlich ist. Insbesondere dies rechtfertigt die nationale Regelung des Gebäudeprogramms. Gleichzeitig besteht ein enger Zusammenhang zum Planungs-

<sup>42</sup> Evaluation EFK von März 2013 „Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen – Evaluation der Programmorganisation“.



und Bewilligungswesen mit seinen ausgeprägt lokalen Bezügen. Der Einbezug der betroffenen Behörden vor Ort ist wesentlich für eine effiziente und sachgerechte Umsetzung des Programms.

Das übergeordnete Interesse des Klimaschutzes und die grosse Bedeutung des Gebäudebereichs zur Erreichung der energiepolitischen Zielsetzungen rechtfertigt es, das Gebäudeprogramm mit Erträgen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe mitzufinanzieren. Die finanzielle Mitbeteiligung der Kantone trägt dem Umstand Rechnung, dass diese für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäude betreffen, vor allem zuständig sind (Art. 89 Abs. 4 BV) und einen direkten Nutzen aus dem Einbezug in die Verantwortung ziehen. Es liegt im Interesse der Kantone, bei der Umsetzung des Gebäudeprogramms die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Die überwiegende Zuständigkeit der Kantone für die Umsetzung wird im Gebäudeprogramm gewahrt und mit der Energiestrategie 2050 bzw. den per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzten angepassten Rechtsgrundlagen noch gestärkt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die Voraussetzungen, die die Kantone erfüllen müssen, damit ihnen Globalbeiträge gewährt werden können (Art. 52 Abs. 6 EnG). Die Kantone entwickeln basierend darauf ihre kantonalen Förderprogramme und setzen diese harmonisiert um. Den Kantonen ist grundsätzlich freigestellt, wie viele Mittel sie selber dazu beisteuern.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Gemäss Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2020 hat der Bundesrat die Befristung der Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe bis Ende 2025 vorgeschlagen.<sup>43</sup> Dementsprechend darf der Bund letztmals im Jahr 2025 Beiträge ausrichten, wobei die Umsetzung der damit seitens Kantone geförderten Vorhaben noch einige Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Mit der vorgeschlagenen Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wird den Anliegen der Kantone betreffend Befristung und Kompetenzordnung Rechnung getragen.

<sup>43</sup> BBl 2018 247, vgl. namentlich Art. 39 Abs. 5 E-CO<sub>2</sub>-Gesetz.

## 29. Freiwillige Massnahmen Energie (Programm EnergieSchweiz)

|                                          |                                                                                                             |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 51 Mio.                                                                                                     |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 6 Mio.                                                                                                      |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Energie<br>805/A2111.0146 Programme EnergieSchweiz<br>805/A2310.0222 Programme EnergieSchweiz |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 89 BV (Energiepolitik)<br>Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG, SR 730.0)                         |

### Aufgabenbeschrieb

Gemäss Art. 89 Abs. 3 BV fördert der Bund die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäude betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV).

Art. 47 EnG weist Bund und Kantonen gemeinsam die Aufgabe zu, die Öffentlichkeit und die Behörden über die sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie über Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu informieren und zu beraten. Dem Bund obliegt vorwiegend die Information, den Kantonen hauptsächlich die Beratung.

Nach Art. 48 EnG fördert der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben nach dem Energiegesetz betraut sind.

Nach Art. 50 EnG kann der Bund Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung erneuerbarer Energien und Abwärme unterstützen.

Das Programm EnergieSchweiz ist das Gefäss zur Umsetzung der oben genannten Artikel 47, 48 und 50 des EnG. Mit Sensibilisierung, Information und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung unterstützt das Programm den rascheren Markteintritt von neuen Technologien zur Energiegewinnung und -nutzung und die Verbreitung von neuen Konzepten zur Verbesserung der Energieeffizienz und zielt dabei vor allem auf den Abbau der Hemmnisse, die der Ausschöpfung von Energieeffizienzmassnahmen und des Potenzials an erneuerbaren Energien entgegenstehen.

### Finanzierung

EnergieSchweiz ist ein Programm des Bundes und wird ausschliesslich aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert. Im Jahr 2018 stehen dem Programm EnergieSchweiz total 48 Millionen zur Verfügung.

### Beurteilung aus Sicht der Kantone

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich kein Handlungsbedarf.

Der Bund ist kompetent, ein solches Programm zu führen. Nach den im Energiegesetz geregelten Zuständigkeiten ist vor allem die Förderung der Beratung mit den hauptsächlich zuständigen Kantonen sicherzustellen. Insbesondere bei Informationen im Gebäudebereich, sollten die Informationen inhaltlich mit den Kantonen abgestimmt werden. Im Sinne einer umfassenden Information über den Einsatz von erneuerbaren Energien und die sparsame Verwendung von Energie macht es keinen Sinn, die Information und Beratung über den Gebäudeenergiebedarf ausschliesslich den Kantonen zuzuordnen und die übrigen

Themen in der Kompetenz des Bundes zu belassen. Eine weitere Optimierung der operativen Absprache im Themenbereich Gebäude auf technischer Ebene ist jedoch zu begrüssen.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Der Bund nimmt mit dem Programm EnergieSchweiz, unter Beachtung der Zuständigkeiten der Kantone im Gebäudebereich, seinen Auftrag gemäss den Artikeln 47, 48 und 50 des EnG wahr.

Im Rahmen des Programms EnergieSchweiz wurden in den letzten Jahren zusammen u.a. mit Kantonen, Gemeinden, Verbänden, Fachhochschulen eine Vielzahl von Massnahmen umgesetzt (u.a. Entwicklung MINERGIE-Standard sowie Gebäudeenergieausweis der Kantone, Aufbau und Durchführung von Aus- und Weiterbildungsmassnahmen, Erarbeitung von SIA-Normen, Initiierung von Betriebsoptimierungen bei öffentlichen Bauten (energo), Unterstützung von Gemeinden im Rahmen des Energiestadt-Prozesses, Erarbeitung von Informationsbroschüren etc.).

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen "Aufgabenteilung II". Die aktuell bestehende Aufgabenteilung wird weder von den Kantonen noch vom Bund infrage gestellt. Der Bund teilt das Anliegen der Kantone, die Koordination zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Energieeffizienz und der Förderung von erneuerbaren Energien wo möglich weiter zu verbessern.

## 30. Energieversorgung

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | –                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 26 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Energie<br>Bundesamt für Umwelt<br>Bundesamt für Raumentwicklung                                                                                                                                                                         |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 89-91 BV (Energiepolitik, Kernenergie, Transport von Energie)<br>Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG, SR 730.0)<br>BG vom 23. März 2007 über die Stromversorgung (StromVG, SR 734.7)<br>Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) |

### Aufgabenbeschrieb

Die Energieversorgung ist gemäss Artikel 6 Absatz 2 des Energiegesetzes Sache der Energiewirtschaft. Bund und Kantone sorgen mit geeigneten Rahmenbedingungen dafür, dass die Energiewirtschaft diese Aufgabe im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann. Der Bund ist in diesem Zusammenhang zuständig für die Regelung des Energietransports, die Nutzung der Kernenergie sowie der raumplanerischen und umweltrechtlichen Aspekte der Energieversorgung. Darüber hinaus vertritt er im Rahmen seiner aussenpolitischen Zuständigkeiten die energiepolitischen Interessen der Schweiz gegenüber dem Ausland.

Die Kantone bewilligen die Produktion der Energie und konzessionieren diese, soweit dies erforderlich ist. Dies gilt neben Energie aus der Umwelt (Sonne, Boden, Luft und Wasser) auch für die Gewinnung von Wärme aus fossilen Primärenergien. Einzig die Bewilligung zur Produktion von Kernenergie ist Sache des Bundes.

Der gesetzliche Rahmen betreffend Energieverbrauchsvorgaben und Energieforschung wird von Bund und Kantonen gemeinsam definiert. Dies gilt auch für die Förderung der Produktion von Energie aus erneuerbaren Energien.

### Finanzierung

Die Stromversorgung wird grundsätzlich ohne finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand durch die Energiewirtschaft sichergestellt. Mit der Revision des Energiegesetzes wurden jedoch Gesetzesbestimmungen zur Förderung neuer erneuerbarer Energien sowie der Wasserkraft erlassen. Die betreffenden Finanzhilfen werden über den Netzzuschlagsfonds finanziert, der über einen Zuschlag auf dem Netznutzungsentgelt für das Übertragungsnetz (Netzzuschlag) gespeist wird. 2018 werden rund 1,1 Milliarden in den Netzzuschlagsfonds eingelegt.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Der Bund ist jedoch angehalten, seine Kompetenzen im Bereich der Energieversorgung schonend auszuüben.

An der etablierten Aufgabenteilung in der Energieversorgung ist weiterhin festzuhalten. Probleme bestehen lediglich bei den wettbewerblichen Ausschreibungen zur Steigerung der Elektrizitätsverwendung, die den Gebäudebereich betreffen. Die entsprechenden bundesrechtlichen Eingriffe sollten rückgängig gemacht werden. Dies kann jedoch im Rahmen der Revision des StromVG korrigiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Kantone in ihrem Kompetenzbereich auch die notwendige Kompetenz zur Förderung sämtlicher gebäuderelevanten Bereiche (Strom und Wärme) erlangen. Fördergelder im Gebäudebereich sollten nur von den Kantonen gesprochen und ausbezahlt werden, auch wenn der Bund Massnahmen mitfinanziert. Gebäudebesitzende erhielten damit einen One-Stop-Shop für Fördergelder.

Weiter schlägt der Bundesrat im Rahmen der laufenden Revision des Wasserrechtsgesetzes (WRG) betreffend Wasserzins zwei Artikel vor, die zu einer Kompetenzverschiebung führen würden. Art. 7 WRG schränkt die Mitsprachemöglichkeit der von Grenzkraftwerken betroffenen Kantone bei Konzessionerteilung und -erneuerung ein. Art. 50a WRG soll den Kantonen bei einer Kraftwerkserneuerung über einen Zeitraum von zehn Jahren verbieten, einen Wasserzins zu erheben, falls das Kraftwerk Investitionsbeiträge des Bundes erhält. Die Aufgabenautonomie wird verletzt, da die kantonalen Zuständigkeiten nicht eingehalten werden. Der Bund ist dazu verpflichtet, innerhalb seiner Bundeskompetenzen eine schonende Kompetenzausübung vorzunehmen. Die Kantone behalten sich deshalb eine abschliessende Beurteilung der Vorlage im Rahmen der parlamentarischen Beratungen vor.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Die Bewilligung und Konzessionierung der Stromerzeugung liegt hauptsächlich in der Zuständigkeit der Kantone. Diese haben bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen jedoch die Vorgaben der Bundesgesetzgebung in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz und Luftreinhaltung einzuhalten.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen "Aufgabenteilung II". Der Grundsatz, wonach die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft ist, wurde im Rahmen der Revision des Energiegesetzes unlängst bestätigt. An der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen soll nach Ansicht beider Seiten unverändert festgehalten werden.

## 31. Natur- und Landschaftsschutz, Wald, Biodiversität und Wildtiere

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 134 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 142 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Umwelt<br>810/A231.0323 Wildtiere Jagd und Fischerei<br>810/A231.0324 Fonds Landschaft Schweiz<br>810/A231.0327 Wald<br>810/A236.0122 Natur und Landschaft<br>810/A236.0126 Revitalisierung<br>810/A231.0319 Nationalpark<br>810/A235.0106 Investitionskredit Forst                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 76 (Wasser), Art. 77 BV (Wald), Art 78 BV (Natur und Heimatschutz), Art 79 BV (Fischerei und Jagd)<br>Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0)<br>Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451)<br>Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20)<br>Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (JSG; SR 922.0)<br>BG vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0)<br>BG vom 18. Juni 2010 betreffend die Änderungen des Bundesbeschlusses über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften (AS 2010 4999)<br>Nationalparkgesetz vom 19. Dezember 1980 (SR 454) |

### Aufgabenbeschrieb

Ziel der Aufgaben im Bereich Natur- und Landschaftsschutz ist die Gewährleistung eines nachhaltigen Umgangs mit dem Wald, der Landschaft, den Wildtieren zu Land und zu Wasser sowie dem Lebensraum und Ökologie von Flora und Fauna. Die Bundesverfassung ordnet die Aufgabengebiete Wald, Wasser, Jagd und Fischerei grösstenteils dem Bund, den Natur- und Heimatschutz den Kantonen zu. Aufgrund der gemeinsamen Finanzierung der Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone sowie des kooperativen Ansatzes bei der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone gelten die Aufgaben als Verbundaufgabe gemäss NFA. Die Aufgabenerfüllung und Finanzierung werden grösstenteils im Rahmen von Programmvereinbarungen gesteuert. Dabei werden zwischen dem Bund und den Kantonen gestützt auf die Gesetzesvorgaben Leistungsziele mit entsprechenden Bundesbeiträgen festgelegt.

In den Programmvereinbarungen legen Bund und Kantone gemeinsam die Ziele einer mehrjährigen Periode sowie kohärente und koordinierte Massnahmen fest. Die operative Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der Kantone, während der Bund die Programme durch Globalbeiträge unterstützt und einmal im Jahr die Arbeiten der Kantone überprüft. Am Ende der Mehrjahresperiode prüft der Bund die Erfüllung der vereinbarten Leistungs-

und Qualitätsziele. Im Falle einer mangelhaften Erfüllung kann der Bund Rückforderungen geltend machen.

Mit jedem einzelnen Kanton schliesst der Bund eine Vielzahl von Vereinbarungen ab. Konkret werden Programmvereinbarungen abgeschlossen für:

- Vollzug in Landschafts-, Lebensraum- und Ökosystemmanagement: Vorgaben zur Förderung von Landschaften von besonderer Bedeutung, zu Parks von nationaler Bedeutung, zu den Stätten des Weltkulturerbes der UNESCO sowie zu Revitalisierung von Gewässern (4 Programmvereinbarungen je Kanton).
- Unterschutzstellung, Erhaltung und Aufwertung von Biotopen und Moorlandschaften im Bereich der Biodiversität (1 Programmvereinbarung je Kanton)
- Wildtiermanagement, mit dem Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (1 Programmvereinbarung je Kanton)
- Leistungen in der Waldbiodiversität und im Waldmanagement. (2 Programmvereinbarungen je Kanton).

Zusätzlich hat der Bund anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft aufgrund einer parlamentarischen Initiative den Fonds Landschaft Schweiz geöfnet und damit ein zusätzliches von der Bundesverwaltung losgelöstes Instrument zur Pflege und Erhaltung naturnaher Kulturlandschaften geschaffen. Dieses Instrument wurde 1991 befristet auf 10 Jahre eingeführt und zweimal um jeweils weitere 10 Jahre verlängert.

Abschliessend gewährt der Bund gestützt auf das Waldgesetz Baukredite für forstliche Vorhaben und Darlehen zur Finanzierung der Anschaffung von forstlichen Fahrzeugen, Maschinen, Geräten und Anlagen. Diese rückzahlbaren Kredite mit subsidiärem Charakter werden insbesondere als rasch einsetzbares Finanzierungsinstrument im Katastrophenfall eingesetzt.

## **Finanzierung**

Da der Schutz des Waldes sowie Natur- und Landschaftsschutz Verbundaufgaben darstellen, wird dieser Bereich von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Bundesbeiträge, welche über Programmvereinbarungen an die Kantone fliessen, richten sich dabei nach den Programmzielen und deren bereichsspezifischen Leistungen und Massnahmen und werden als Globalbeiträge an die Kantone entrichtet. Dabei variiert der Bundesanteil am Gesamtvolumen der Investitionen von Kanton zu Kanton.

- Beiträge an Investitionskosten werden zum Erhalt der biologischen Waldvielfalt über Programmvereinbarungen gewährt, sofern die kantonalen Massnahmen wirtschaftlich und fachkundig ausgeführt werden und eine Mitfinanzierung durch Dritte geprüft wird. Der Bund übernimmt dabei im Durchschnitt 40–50 Prozent der Investitionskosten.
- Finanzhilfen für Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz werden praktisch ausschliesslich über Programmvereinbarungen gewährt, insbesondere für Biotop- und Moorlandschaften. Die Beiträge des Bundes werden gestützt auf die von den Kantonen angebotenen Leistungen festgelegt und dürfen je nach Art der Aufgabe 30 bzw. 65 Prozent der geplanten Ausgaben nicht überschreiten. Revitalisierungsprojekte werden zur Hälfte über Programmvereinbarungen gesteuert, die übrigen grösseren Revitalisierungsprojekte werden einzeln mit Bundesbeteiligung bis zu 80 Prozent des Investitionsvolumens mit Finanzhilfen unterstützt.
- Finanzhilfen werden für Parks von nationaler Bedeutung gewährt und erfolgen auf der Basis von Programmvereinbarungen. Die Beiträge des Bundes werden gestützt auf Leistungspunkte und unter Berücksichtigung des Finanzierungsbedarfs der einzelnen Parks festgelegt. Der sich daraus ergebende Finanzierungsanteil des Bundes an den



- gesamten Parkkosten variiert stark; er liegt fallweise zwischen 30 und 65 Prozent.
- Abgeltungen an Aufsicht und Unterhalt der Bundeswildschutzgebiete werden über Programmvereinbarungen entrichtet. Daneben finanziert der Bund Herdenschutzmassnahmen und deckt Schäden die durch geschützte Wildtiere verursacht werden. Dabei variiert der Bundesanteil je nach Ziel und Objekt. Bei den nicht geschützten Tieren erfolgt die Finanzierung fast ausschliesslich durch die Kantone.
  - Eine erste Einlage von 50 Millionen in den Fonds Landschaft Schweiz wurde 1991 vom Parlament beschlossen und auf 10 Jahre befristet. Im Jahr 1999 sowie 2010 beschloss das Parlament jeweils eine Verlängerung des Programms von 10 Jahren und eine weitere Fondseinlage von 50 Millionen.

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Im Teilbereich "Bauen ausserhalb von Bauzonen" ist eine Entflechtung in Richtung Kantone anzustreben. Im Bereich der Programmvereinbarungen sind die detaillierten Bundesvorgaben im Verhältnis zur Kostenbeteiligung des Bundes zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Die heutige Aufgabenteilung gemäss geltender Gesetzgebung und Praxis hat sich grundsätzlich bewährt und ist beizubehalten. Problematisch sind hingegen die übertrieben detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Kostenbeteiligung. Die Kantonsregierungen begrüssen, dass das BAFU den Kantonen Entgegenkommen signalisiert hat bei ihrem Wunsch, die vier Programmvereinbarungen im Waldbereich (Waldbiodiversität, Waldwirtschaft, Schutzwald und Schutzbauten nach Waldgesetz) auf geeignete Weise zusammenzufassen.

Im Bereich Waldschutz wird die konsequentere Ausrichtung des Bundes auf die zielorientierte Steuerung ausdrücklich unterstützt. Im Bereich des Schutzes von Gebieten gemäss dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler, Moorlandschaften und Parks ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen heute zweckmässig geregelt. Die Zuständigkeit für die Festlegung der Bundesobjekte liegt beim Bund. Da jedoch die Kantone die definitive Abgrenzung dieser Objekte vornehmen und die entsprechenden Massnahmen operativ umsetzen, sollten sie über ausreichenden Handlungsspielraum verfügen, namentlich um Konfliktsituationen lösen zu können.

Im Bereich Wildtiermanagement ist eine gesamtschweizerische Planung und Koordination von Bedeutung, da sich Wildtiere nicht an Kantonsgrenzen halten und viele Tierarten in überregionalen Wildräumen bewirtschaftet werden. Der Grundsatz der Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen ist daher richtig. Hingegen ist in Zukunft dem Verhältnis bei den Finanzierungsanteilen Bund und Kantone je nach Entwicklung bei den Schäden verursacht durch geschützte oder jagdbare Arten grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Im Bereich der Baubewilligungen ausserhalb Bauzonen war bis vor zwei Jahren eine starke Tendenz in Richtung Bund auszumachen, was sich u. a. in immer detaillierteren Regelungen von Art. 24 RPG<sup>44</sup> äusserte. Dies hat sich mit der Diskussion um den sogenannten Planungsansatz beim Bauen ausserhalb von Bauzonen verändert. In diesem Teilbereich des Landschaftsschutzes ist eine Entflechtung in Richtung Kantone sinnvoll. Die Entwicklung hier weist in die richtige Richtung, weshalb die Kantonsregierungen derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf sehen. Je nach Ausgang dieser Diskussion muss die Situation neu beurteilt werden.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

<sup>44</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700).



Da die Aufgaben im Bereich Natur und Landschaft oft Kantonsgrenzen überschreiten, ist eine gesamtschweizerische Planung und Koordination sinnvoll. Gleichzeitig gilt es, unterschiedliche regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Aufgabenerfüllung im Verbund von Bund und Kantonen ist daher richtig.

Hingegen könnten im Rahmen einer „Aufgabenteilung II“ die Vor- und Nachteile einer Teilentflechtung im Bereich der Pärke näher geprüft werden: Die nationale Bedeutung der Pärke und das Anliegen einer einheitlichen landschaftlichen und ökologischen Qualität sprechen für ein Beibehalten des heutigen Bundesengagements. Hingegen würde eine ausschliesslich kantonale Finanzierung die Kraft der Kantone in der Regel nicht überschreiten und berücksichtigen, dass der Hauptnutzen der Pärke regional anfällt.

Im Übrigen wurde die Umsetzung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich seitens des Bundes im Jahr 2015 evaluiert. Die Gesamtbewertung fällt insgesamt positiv aus: Die Programmvereinbarungen im Umweltbereich haben sich als wirksames Instrument für die Umsetzung der Umweltpolitik entwickelt. Der mit den Programmvereinbarungen verbundene administrative Aufwand ist indes teilweise hoch. Insbesondere beim Wald stellt sich die Frage, ob die Regelungstiefe im Waldgesetz den Kantonen genügend Spielraum für eigenständige Regelungen zum Waldschutz belässt. In der Umsetzung muss daher der mit der NFA angestrebte Wechsel zur zielorientierten Steuerung noch konsequenter weitergeführt werden.

Für die kommende Programmperiode 2020–2024 soll im Bereich Landschaft die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gestärkt werden, indem erstens die bisherigen Programmvereinbarungen in den Bereichen Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung neu in einer Programmvereinbarung Wald zusammengefasst werden und zweitens ein neues Thema Landschaften in Agglomerationen in die Programmvereinbarungen aufgenommen wird.

Mit der zweiten Teilrevision des RPG wird eine Entflechtung in Richtung Kantone angestrebt: Der im Gesetz vorgesehene Planungs- und Kompensationsansatz gewährt den Kantonen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen wieder mehr Spielraum.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Auf die Prüfung einer Teilentflechtung der Pärke von nationaler Bedeutung soll verzichtet werden, da die Vorteile einer zentralen Steuerung die genannten Nachteile überwiegen. Zudem erfolgt die Umsetzung der Pärkepolitik über Programmvereinbarungen und ermöglicht so einen zentral gesteuerten, wirkungsvollen und effizienten Mitteleinsatz.

Schliesslich werden jeweils nach Ablauf einer Programmperiode alle Programmvereinbarungen im Umweltbereich umfassend evaluiert. Gestützt auf die Ergebnisse werden mögliche Optimierungsmassnahmen direkt in der Nachfolgeperiode berücksichtigt.

## 32. Gefahrenprävention inklusive Schutzwald

|                                          |                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 233 Mio.                                                                                                                                            |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 203 Mio.                                                                                                                                            |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Bundesamt für Umwelt<br>810/A231.0327 Wald<br>810/A236.0122 Schutz Naturgefahren<br>810/A236.0124 Hochwasserschutz                                  |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art 76 BV (Wasser)<br>Art. 77 BV (Wald)<br>BG vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG; 721.100)<br>Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) |

### Aufgabenbeschreibung

Gemäss Bundesverfassung verfügt der Bund über Zuständigkeiten im Wasserbau, insbesondere zur Abwehr schädigender Einwirkung, sowie beim Schutz und Erhalt des Waldes. Diese Aufgabe wird in den umfassenden Bundesgesetzen über den Wasserbau sowie im Waldgesetz umgesetzt. Demnach gewährt der Bund den Kantonen Abgeltungen an Massnahmen, die Menschen und erhebliche Sachwerte vor Naturereignissen schützen. Die Kantone sind verpflichtet, die Schutzmassnahmen umzusetzen. Dabei müssen die Koordination mit anderen raumwirksamen Vorhaben sichergestellt und oft auch weitere Partner wie die Gemeinden, Infrastruktur- und Werkbetreiber, Hauseigentümer und Waldbesitzer einbezogen werden.

Ziele und Beiträge werden leistungsorientiert im Rahmen von mehrjährigen Programmvereinbarungen festgelegt. Ausgenommen von den Programmvereinbarungen sind aufwändige Einzelprojekte bei den Schutzbauten und Massnahmen im Schutzwald, die durch ausserordentliche Naturereignisse ausgelöst werden.

Der Fokus der Zielsetzung in den Programmvereinbarungen für Schutzbauten und Gefahrengrundlagen liegt bei der raumplanerischen Umsetzung der Gefahrenkarte, Erarbeitung von Risikogrundlagen und Notfallplanungen, gezielten Ergänzung der Gefahrengrundlagen sowie Erhebung des Schutzbautenbestandes.

Die Programmvereinbarungen im Schutzwald umfassen Ziele zur Schutzwaldbehandlung, zur Sicherstellung der Infrastruktur sowie zum Waldschutz.

In den genannten Programmvereinbarungen werden für Schutzbauten und Gefahrengrundlagen sowie für den Schutzwald zwischen dem Bund und den Kantonen gestützt auf die Gesetzesvorgaben Leistungsziele mit entsprechenden Bundesbeiträgen vereinbart. Dabei werden gemeinsam die Ziele einer mehrjährigen Periode sowie kohärente und koordinierte Massnahmen festgelegt. Die operative Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der Kantone, während der Bund die Programme durch Globalbeiträge unterstützt und einmal im Jahr die Arbeiten der Kantone überprüft. Am Ende der Mehrjahresperiode prüft der Bund zusätzlich die Erfüllung der vereinbarten Leistungs- und Qualitätsziele. Im Falle einer mangelhaften Erfüllung kann der Bund Rückforderungen geltend machen.

### Finanzierung

Investitionen in Schutzbauten und Gefahrengrundlagen werden von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Finanziell umfangreichere (über 5 Mio.), überregionale oder technisch komplexe Vorhaben sind als Einzelprojekte nicht Bestandteil der Vereinbarungen, die Bundessubventionen für diese Projekte werden von den Kantonen beim BAFU jeweils fallweise beantragt. Die Bundesbeiträge an Einzelmassnahmen liegen abhängig von der Wirksamkeit der Massnahme jeweils zwischen 35–45 Prozent. In Kantonen mit erheblicher Belastung kann der bundesseitige Beitrag bis zu 65 Prozent der anrechenbaren Kosten betragen. Zusätzlich werden Projekte ohne besonderen Aufwand, periodische Instandstellungen und Frühwarndienste zusammengefasst und in Programmvereinbarungen geregelt. Der Bund strebt im Durchschnitt über alle Programmvereinbarungen einen einheitlichen Beteiligungssatz an, dieser liegt bei 35 Prozent für allgemeine Projekte und bei 50 Prozent für Investitionen in die Erarbeitung von Gefahrengrundlagen.

In Programmvereinbarungen zum Schutzwald sind die Beiträge an einzelne kantonale Massnahmen festgelegt. Dabei wird die Schutzwaldbehandlung der Kantone pro Hektare abgegolten, die Sicherstellung der Infrastruktur wird anhand von Globalbeiträgen an Projekte mitfinanziert und bei Waldschutz übernimmt der Bund im Durchschnitt einen Nettokostenanteil von 40 Prozent.

Insgesamt entfallen im Bereich der Gefahrenprävention gut 60 Prozent der Mittel auf Einzelprojekte, knapp 40 Prozent werden über Programmvereinbarungen gesteuert.

#### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufgabenteilung. Der Bund sollte sich jedoch auf die strategische Ausrichtung konzentrieren und die operative Aufgabenerfüllung den Kantonen überlassen, namentlich auf Projektebene.

Die geltende Aufgabenteilung sowie das Finanzierungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen sind nicht bestritten. Der Entwicklung der jeweiligen Anteile zu Lasten der Kantone ist hier aber im Auge zu behalten. Problematisch sind hingegen die übertrieben detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Kostenbeteiligung. Die Kantonsregierungen begrüssen, dass das BAFU den Kantonen Entgegenkommen signalisiert hat bei ihrem Wunsch, die vier Programmvereinbarungen im Waldbereich (Waldbiodiversität, Waldwirtschaft, Schutzwald und Schutzbauten nach Waldgesetz) auf geeignete Weise zusammenzufassen.

Der Hochwasserschutz als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden wird nur sehr am Rand thematisiert. Eine dauerhafte Verankerung der Finanzierung auf Bundesebene ist jedoch unerlässlich. Dabei sollte auch der Gewässerunterhalt als oftmals effizienteste Form der Gefahrenprävention im Hochwasserschutz vom Bund finanziell mitgetragen werden.

#### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Da Schutzmassnahmen und ihre Auswirkungen häufig Kantonsgrenzen überschreiten, ist eine gesamtschweizerische Steuerung unumgänglich. Gleichzeitig gilt es bei der Umsetzung, den regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Der Bund unterstützt daher die Kantone bei der Aufgabenerfüllung, indem er sich an deren Kosten beteiligt.

Die Beurteilung von Einzelprojekten ist für den Bund aufwändig. Die detaillierte Überprüfung der eingereichten Projekte ist jedoch wichtig, um einerseits die anrechenbaren von den nicht anrechenbaren Kosten zu trennen und andererseits eine sinnvolle Priorisierung der Projekte vornehmen zu können. Aufgrund der hohen und je nach Anforderungen und

geografischen Gegebenheiten stark schwankenden Kosten ist bei den grossen Gefahrenschutzprojekten eine Steuerung über Programmvereinbarungen mit Zielen und Globalbeiträgen nicht möglich.

Bei kleineren Projekten, der Erarbeitung von Gefahrengrundlagen und der Schutzwaldpflege hat sich hingegen die Steuerung über Programmvereinbarungen bewährt. Die Programmvereinbarungen werden jeweils nach Ablauf der mehrjährigen Programmperiode evaluiert und nach Möglichkeit fliessen mögliche Optimierungsmassnahmen direkt in die kommende Programmperiode ein. Solche Evaluationen sind bereits zwei Mal erfolgt (2011 und 2015) und werden nach Ablauf der dritten Programmperiode ein weiteres Mal erfolgen.

Für die kommende Mehrjahresperiode 2020-2024 ist vorgesehen, dass in der Waldpolitik die bisherigen Programmvereinbarungen in den Bereichen Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldbewirtschaftung neu zu einer umfassenden Programmvereinbarung Wald zusammengefasst wird.

#### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“.

Nach Ablauf der Programmperiode werden die Programmvereinbarungen zur Gefahrenprävention umfassend evaluiert. Gestützt auf die Ergebnisse werden mögliche Optimierungsmassnahmen direkt in der Nachfolgeperiode berücksichtigt.

### 33. Hochschulbereich

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anteil Bund (R2016)</b>               | 1338 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Anteil Kantone (R2016)</b>            | 4 742 Mio.                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Zuständiges Bundesamt und Kredite</b> | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation<br>A231.0261 Grundbeiträge Universitäten HFKG<br>A231.0262 Projektgebundene Beiträge nach HFKG<br>A231.0263 Grundbeiträge Fachhochschulen HFKG<br>A236.0137 Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge HFKG |
| <b>Rechtsgrundlagen</b>                  | Art. 63a Abs. 2 BV<br>Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG, SR 414.20)<br>Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV)<br>Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV)            |

#### Aufgabenbeschrieb

Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs. Die Kantone betreiben 10 Unis (116 000 Studierende), 7 Fachhochschulen (FH; 70 000 Studierende) und 15 pädagogische Hochschulen (PH; 20 000 Studierende). Der Bund führt die ETH Zürich und die EPFL (30 000 Studierende), ferner leitet er die Koordination der gemeinsamen Aktivitäten des gesamten Hochschulbereichs. Bund und Kantone haben mit Inkrafttreten des HFKG verschiedene koordinierende Aufgaben an gemeinsame Organe delegiert: die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) und der Schweizerische Akkreditierungsrat.

#### Finanzierung

Die Trägerkantone finanzieren die Unis und FH zu 40 Prozent und die PH zu 69 Prozent. Die Kantone gelten untereinander den Aufwand für die Ausbildung von ausserkantonalen Studierenden während der Regelstudienzeit ab. Diese Beiträge werden in der IUV bzw. in der FHV geregelt, ihre Höhe unterscheidet sich nach Studienbereich. Bei den Unis entsprechen diese Beiträge 11 Prozent, bei den FH 12 Prozent und bei den PH 14 Prozent der Einnahmen. Die Kantone entrichten dem Bund für die Studierenden an den ETH keine IUV-Beiträge.

Der Bund unterstützt die kantonalen Unis und FH mit drei Subventionsgefässen nach HFKG:

- Grundbeiträge: Der Bund stellt zusammen mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichende finanzielle Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitstellt. Die Quantifizierung des Mittelbedarfs erfolgt im Rahmen der SHK. Dies geschieht inskünftig anhand von sogenannten Referenzkosten, d.h. Kosten pro Studierenden. Von den gesamten Referenzkosten übernimmt der Bund ab 2020 einen fixen Anteil (20 % bei den Unis und 30 % bei den FH). Die Grundbeiträge werden anschliessend entsprechend der Leistungen der Unis und FH in Lehre und Forschung verteilt, massgebend sind u.a. die Anzahl der Studierenden und

die eingeworbenen Forschungsmittel. Für die Unis und die FH bestehen unterschiedliche Förderkredite und Verteilmechanismen.

- Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge: Unterstützung des Erwerbs, der langfristigen Nutzung oder der Erstellung von Bauten, die der Lehre, der Forschung oder anderen Hochschulzwecken zugutekommen. Der Anteil des Bundes beträgt höchstens 30 Prozent.
- Projektgebundene Beiträge: Umsetzung von Projekten mit gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung. Die Beiträge können auch an die ETH sowie unter bestimmten Voraussetzungen an die PH ausgerichtet werden.

Der Anteil der Bundessubventionen nach HFKG beträgt bei den Unis 14 Prozent, bei den FH 22 Prozent. Die Subventionen werden über Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite gesteuert, die alle vier Jahre mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) beantragt werden.

Ferner entrichtet der Bund kompetitive Forschungsbeiträge (Nationalfonds, KTI, Beiträge an EU-Forschungsprogramme). Diese Mittel kommen zum grössten Teil auch den kantonalen Hochschulen zugute, sie entsprechen bei den Unis 14 Prozent, bei den FH 5 Prozent und bei den PH 1 Prozent der Einnahmen.

Letztlich finanzieren auch Dritte und Private die Hochschulen (kant. Unis: 20 %, FH: 21 %, PH: 16 %).

### **Beurteilung aus Sicht der Kantone**

Aus Sicht der Kantone besteht in diesem Aufgabenbereich derzeit kein Handlungsbedarf. Mit der Bildungsverfassung von 2006, dem HFKG und dem Hochschulkonkordat der Kantone wurden die Zuständigkeiten für den Hochschulbereich geklärt und die Grundlagen für die Kompetenzverteilung sowie die vertikal und horizontal koordinierte Finanzierung langfristig gelegt. Eine erneute Überprüfung wäre aus Sicht der Kantone verfrüht. Bei den Kantonen zeichnet sich jedoch eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der Steuermechanismen ab, weshalb sich die Kantone eine abschliessende Beurteilung vorbehalten.

### **Beurteilung aus Sicht des Bundesrates**

Art. 63a BV definiert seit 2006 die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die Kompetenz und Verantwortung zur Führung der kantonalen Hochschulen und denjenigen des Bundes bleiben davon unberührt. Der Bund unterstützt subsidiär die kantonalen Unis und FH. Koordination und Qualitätssicherung erfolgen durch gemeinsame Organe (SHK, Schweizerischer Akkreditierungsrat mit Akkreditierungsagentur und swissuniversities), denen entsprechende Kompetenzen übertragen wurden. Das neue HFKG wurde auf den 1.1.2015 in Kraft gesetzt, die Finanzierungsbestimmungen auf den 1.1.2017 (Art. 50 HFKG tritt sogar erst am 1.1.2020 in Kraft). Die Koordination dieser gemeinsamen Aufgabe ist komplex, das System weist auch Ineffizienzen auf: Die Schweiz hat eine hohe Hochschuldichte. Andererseits verfügt die Schweiz über ein im weltweiten Vergleich qualitativ hochstehendes und sehr erfolgreiches Hochschulsystem.

Für oder gegen eine verstärkte oder alleinige Zuständigkeit der Kantone sind folgende Punkte aufzuführen:

- Die Trägerkantone sind näher an den Bedürfnissen ihrer Regionen (bspw. regionale Ausrichtung des Studien- und Dienstleistungsangebots). Es gilt allerdings auch zu berücksichtigen, dass Lehre und Forschung der Hochschulen sehr stark auch überregional und international ausgerichtet sind.

- Die Schweiz hat eine hohe Hochschuldichte; die Effizienz könnte aufgrund regionaler Interessen nicht immer gewährleistet sein. Beispielsweise werden auf sehr engem Raum die gleichen Studienrichtungen von mehreren Hochschulen angeboten. Die Beiträge des Bundes erhalten derartige Strukturen und fördern damit ein Breitenwachstum. Allerdings verfügt die Schweiz über eine insgesamt hohe Qualität von Lehre und Forschung mit stabilen Betreuungsverhältnissen und über unmittelbar in den Regionen verankerte wichtige Innovationspartner.
- Mit einer vollständigen Übertragung der Aufgaben auf die Kantone könnte der Wettbewerb zwischen den Hochschulen gestärkt werden. Dies könnte zur Diversifikation und zur Qualität des Angebots beitragen. Allerdings könnte auch die Qualität von Lehre und Forschung leiden. Eine Beschränkung des Bundes auf die Forschungsförderung könnte sich negativ auf Bereiche mit tieferen Forschungsvolumen auswirken (z.B. Geistes- und Sozialwissenschaften und Fachhochschulen).
- Der Bund unterstützt die kantonalen Hochschulen und betreibt die beiden ETH. Gleichzeitig nimmt er im gesamtschweizerischen Hochschulbereich eine koordinierende und regulierende Rolle wahr. Dadurch können Interessenskonflikte entstehen. Mit einem Rückzug aus der Finanzierung der kantonalen Hochschulen könnten potentielle Interessenskonflikte verringert werden. Andererseits trägt seine heutige Rolle wesentlich dazu bei, bestehende Defizite (z.B. Kostentransparenz in der Humanmedizin, Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen) abzubauen und besser auf Herausforderungen (z.B. „Ärztemangel“) zu reagieren.
- Die gemeinsame Koordination ist komplex organisiert und aufwändig. Sie wurde aber im Vergleich zum alten System mit der Bildung von drei gemeinsamen Organen (Akkreditierungsrat, swissuniversities und Schweizerische Hochschulkonferenz) bereits vereinfacht.
- Die Ermittlung der Höhe der Grundbeiträge ist aufwändig (Referenzkosten). Das im HFKG umschriebene System wurde bisher nicht vollständig angewendet; die BFI-Botschaft 2017–2020 wurde noch grösstenteils entlang der alten gesetzlichen Grundlagen erarbeitet. Die Vergabe der projektgebundenen sowie der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge ist relativ zeitintensiv, da bspw. Gesuche geprüft werden müssen.

### **Fazit aus Sicht des Bundesrates**

Es besteht kein Handlungsbedarf im Rahmen einer allfälligen „Aufgabenteilung II“. Optimierungen in der Koordination und Steuerung mit dem Ziel, die Effizienz des Systems zu erhöhen und die Qualität von Lehre und Forschung der schweizerischen Hochschulen weiter zu stärken, sind aber nötig. Diese Aufgabe ist insbesondere von den mit dem HFKG geschaffenen gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen wahrzunehmen.