

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Juli 2015

744. Legislaturplanung des Bundes 2015–2019, Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen

Der Bundesrat hat am 8. Mai 2015 die Leitlinien und Ziele für die kommende Legislatur verabschiedet. Gestützt darauf werden die Bundesdepartemente die einzelnen (gesetzgeberischen) Massnahmen definieren, die in der Legislaturperiode 2015–2019 umgesetzt werden sollen. Gemäss Absprache zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Bundeskanzlei erhalten die Kantone zuvor die Möglichkeit, ihre Erwartungen zu den strategischen Vorgaben des Bundesrates einzubringen. Die KdK bittet die Kantonsregierungen zwecks Erarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist zur Umsetzung des gesetzten Ziels ein gesetzgeberisches Handeln des Bundes überhaupt erforderlich (Subsidiaritätsprinzip)? Was leisten die Kantone zur Zielerreichung?
2. Falls für den Bund ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, in welche Stossrichtung müssen die Massnahmen gehen und wo sind die Prioritäten zu setzen?
3. Haben Sie konkrete Erwartungen an den Bund? Wo sehen Sie Schnittstellen bzw. Abstimmungsbedarf oder Konfliktpotenzial im Verhältnis Bund – Kantone?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen (Zustellung auch per E-Mail an mail@kdk.ch):

Mit Schreiben vom 11. Mai 2015 haben Sie uns eingeladen, unsere Erwartungen zu den Leitlinien und Zielen des Bundes im Hinblick auf die Erarbeitung der Legislaturplanung des Bundes 2015–2019 zu formulieren. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Grundsätzliches zum Einbezug der Kantone über die KdK

Wir regen an, das Verfahren des Einbezugs der Kantone in die Legislaturplanung des Bundes zu vereinfachen. Das derzeitige Verfahren (erste Stellungnahme durch die Generalsekretariate der KdK und Direktorenkonferenzen in einer ersten Phase, zweite Stellungnahme mittels Kon-

sultation der Kantonsregierungen und anschliessender Bereinigung durch die Plenarversammlung in einer zweiten Phase) bindet zu viele Mittel auf verschiedenen Ebenen. Hingegen ist der Einfluss auf die konkreten späteren Massnahmen des Bundesrates u. a. aufgrund nötiger Anpassungen an die politische Aktualität (internationale Entwicklungen, Volksentscheide usw.) ungewiss. Unklar ist schliesslich, weshalb sich die Fragen der Konsultation der KdK ausschliesslich auf die gesetzgeberischen Massnahmen beziehen, während das Schreiben der Bundeskanzlei allgemeiner von Massnahmen spricht.

Leitlinie 1 (Die Schweiz sichert ihren Wohlstand nachhaltig)

Ziel 1: *Der Bund hält seinen Haushalt im Gleichgewicht und garantiert effiziente staatliche Leistungen.*

- Keine Kostenüberwälzung auf die Kantone bei allfälligen Konsolidierungsprogrammen:

Aufgrund der Finanzperspektive des Bundes kann für die Legislatur 2015–2019 ein erneutes Konsolidierungsprogramm nicht ausgeschlossen werden. Ausgabenseitige Massnahmen, die zu Kostenüberwälzungen auf die Kantone führen, sind abzulehnen bzw. haushaltsneutral auszugestalten. Wir erwarten vom Bund insbesondere, dass er im Bereich der Verbundaufgaben seinen Finanzierungspflichten vollends nachkommt.

Ziel 2: *Die Schweiz sorgt für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland und unterstützt so ihre Wettbewerbsfähigkeit.*

- Keine zusätzliche Belastung der Wirtschaftsmetropolen durch übermässige Transferzahlungen

Die Überprüfung der Wirksamkeit ist gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) eine Daueraufgabe. Die in der Sommersession 2015 beschlossene Kürzung der Dotierung des Ressourcenausgleichs kann die festgestellten Systemmängel nicht beheben. Die Kernprobleme der Wirksamkeit des Verteilsystems und der Solidarhaftung innerhalb der Geber- und Nehmerkantone bestehen nach wie vor und sind im Hinblick auf den 3. Wirksamkeitsbericht 2018 zu prüfen. Der 2. Wirksamkeitsbericht hat aufgezeigt, dass das Mindestausstattungsziel von 85% des schweizerischen Durchschnitts in der Finanzierungsperiode klar übertroffen wird. Auch mit der beschlossenen Kürzung zahlen die ressourcenstarken Kantone nach wie vor zu viel in den Ressourcenausgleich. Die Wirtschaftsmetropolen stehen finanziell unter Druck. Sie dürfen nicht mit übermässigen Transferzahlungen zusätzlich belastet werden (s. auch nachfolgend zur USR III), ansonsten deren Leistungsfähigkeit, die für die Schweiz unabdingbar ist, ernsthaft gefährdet ist.

- International akzeptierte, kompetitive Unternehmenssteuer unter Sicherstellung der Einnahmen zur Finanzierung staatlicher Tätigkeiten

Die steuerliche Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz ist im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) weiterzuentwickeln. Die internationale Akzeptanz des schweizerischen Steuersystems ist zu verbessern, wobei sichergestellt werden muss, dass ausreichende Einnahmen für den Bund, die Kantone und die Gemeinden zur Finanzierung ihrer staatlichen Tätigkeiten zur Verfügung stehen. Der nationale Finanzausgleich (NFA) ist als Folge der USR III anzupassen. Dabei sind mögliche Härten infolge der Strukturverschiebungen im Ressourcenpotenzial nicht einseitig zugunsten der ressourcenschwachen Kantone abzugelten.

Ziel 6: *Die Schweiz sorgt für bedürfnisgerechte, zuverlässige und solid finanzierte Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen.*

- Schlüsselprojekte des Kantons Zürich im Rahmen der FABI zeitgerecht realisieren

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) durch die Stimmberechtigten ist ab 2016 ist im Wesentlichen der Bund für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur zuständig. Die Einzelheiten müssen noch auf Verordnungsstufe geregelt werden. Diesbezüglich besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die Aufteilung der jährlichen Einlage der Kantone in den Bundesinfrastrukturfonds ist ebenfalls noch nicht abschliessend geregelt. Der Bund soll die Voraussetzungen schaffen, damit die Schlüsselprojekte des Kantons Zürich (Brüttenertunnel und 4. Gleis Bahnhof Stadelhofen) zeitgerecht bis spätestens 2030 verwirklicht werden. Ausserdem sollen auch die übrigen für den Kanton Zürich wichtigen Projekte unterstützt und vorangetrieben werden.

- Nutzerfinanzierte Verkehrsinfrastruktur

Eine nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur ist verstärkt nach dem Verursacherprinzip auszurichten (Nutzerfinanzierung). Dadurch wird ein stärkeres Gewicht auf die Steuerung der Nachfrage gelegt.

Ziel 7: Die Schweiz nutzt Boden und natürliche Ressourcen schonend und sichert eine nachhaltige Energieversorgung.

- Keine überstürzten neuen gesetzgeberischen Massnahmen im Bereich Raumplanung

Die Zielsetzung Nr. 7 wird in Bezug auf die Raumplanung in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) als Verpflichtung zu einer haushälterischen Bodennutzung formuliert. Mit der Umsetzung dieser Rahmengesetzgebung sind die Kantone betraut. Da die Kantone gegenwärtig stark mit den Umsetzungsarbeiten von RPG 1 beschäftigt sind, dürfte es im Interesse der erwähnten Zielsetzung sein, die Kantone in ihren bereits bestehenden oder absehbar bevorstehenden Vollzugsaufgaben (z. B. Mehrwertausgleich) nicht durch weitere überstürzte gesetzgeberische Massnahmen in diesem Bereich zu belasten. Ein bewusster Verzicht auf weitere Massnahmen erlaubt den Kantonen eine Stärkung des Vollzugs im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung.

Leitlinie 2 (Die Schweiz fördert den nationalen Zusammenhalt und leistet einen Beitrag zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit)

Ziel 8: Der Bund stärkt den Zusammenhalt der Regionen und fördert die Verständigung der unterschiedlichen Kulturen und Sprachgruppen.

- Faire Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten für die Beitragsperiode 2020–2023

Der NFA ist ein wichtiger Grundpfeiler für den nationalen Zusammenhalt. Um die Solidarität zwischen den Kantonen und die langfristige Akzeptanz des NFA nicht zu gefährden, sind die festgestellten Ungleichgewichte und Benachteiligungen einzelner Kantone im 3. Wirksamkeitsbericht 2018 zu beseitigen. Dies betrifft neben einer faireren Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs eine korrekte Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten. Gemäss dem 2. Wirksamkeitsbericht entfallen 82% der Sonderlasten auf die soziodemografischen und nur 18% auf die geografisch-topografischen Sonderlasten. Da beide Ausgleichsgefässe mit je 50% dotiert sind, werden die soziodemografischen Sonderlasten viel zu wenig abgegolten. Mit dem 2. Wirksamkeitsbericht wird bereits zum dritten Mal die ungerechtfertigte Dotierung der beiden Lastenausgleichsgefässe bestätigt. Es ist daher unverständlich, dass entsprechende Korrekturen weiterhin verweigert werden.

Leitlinie 3 (Die Schweiz sorgt für Sicherheit und agiert als verlässliche Partnerin in der Welt)

Ziel 11: *Die Schweiz reformiert ihre Sozialwerke und finanziert sie nachhaltig.*

- Vermeidung von Kostenabwälzungen auf die Kantone bei der Konsolidierung der Sozialwerke

Solide finanzierte Sozialwerke liegen im Interesse der Kantone. Sie sind als Finanzierer und Arbeitgeber von Konsolidierungsmassnahmen bei den Sozialwerken unmittelbar betroffen. Wir erwarten vom Bund eine integrierte Sicht bei der Konsolidierung der Sozialwerke und die Vermeidung von Kostenabwälzungen auf die Kantone. In diesem Sinne wird die Bundesratsvorlage zur Altersvorsorge 2020, die Massnahmen in der 1. und 2. Säule vorsieht, grundsätzlich unterstützt. Hingegen ist die Nichtberücksichtigung der Ergänzungsleistungen im Rahmen dieser Vorlage nicht nachvollziehbar. Die Ausgestaltung der AHV und der beruflichen Vorsorge bestimmt grösstenteils die Ausgaben der Ergänzungsleistungen und auch der Sozialhilfe bei den Kantonen und Gemeinden, die in den vergangenen Jahren stark angestiegen sind (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf. Bericht des Bundesrates 2012). Reformen bei den Ergänzungsleistungen sind daher zwingend mit den Reformen zur AHV und IV abzustimmen.

Ziel 13: *Die Schweiz steuert die Migration und nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial.*

Zum Ziel Nr. 13 haben wir uns bereits ausführlich im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a der Bundesverfassung zuhanden des Bundes sowie der KdK geäussert.

Ziel 14: *Die Schweiz beugt Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vor und bekämpft sie wirksam.*

- Harmonisierung im Schweizer Justizvollzug anstreben

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen obliegt den Kantonen. Der Strafvollzug soll unter anderem das soziale Verhalten der Gefangenen fördern und deren Fähigkeit, straffrei zu leben (vgl. Art. 75 Abs. 1 StGB). Mit entsprechenden Angeboten während des Strafvollzugs – sowie mit der Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden durch die Bereitstellung der Kapazitäten für die Durchführung von Untersuchungshaft – können die kantonalen Justizvollzugsbehörden einen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Mit Blick auf die Entwicklung in den letzten Jahren

hin zu einem mehr standardisierten, risikoorientierten und interdisziplinär ausgerichteten Straf- und Massnahmenvollzug hat sich der Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen Akteuren, Kantonen und Konkordaten erhöht. Insbesondere bei Modellversuchen oder der Ausrichtung von Baubeiträgen an Vollzugsanstalten ist eine verstärkte Unterstützung durch den Bund mit dem Ziel einer weiteren Harmonisierung im Schweizer Justizvollzug anzustreben. Im Weiteren sollte die Planung der forensisch-psychiatrischen Massnahmenplätze gesamtschweizerisch koordiniert werden, um eine Konzentration der kostenintensiven und personell anspruchsvollen Vollzugskapazitäten im hohen Sicherheitssegment zu erreichen.

– Teilrevision der Strafprozessordnung rasch angehen

Die 2011 in Kraft getretene Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) war insofern ein Meilenstein, als sie die dringend notwendige schweizweite Vereinheitlichung des Strafprozessrechts umgesetzt hat. Nicht alle Neuerungen, welche die StOP inhaltlich gebracht hat, haben aber die wirksame Bekämpfung von Gewalt, Kriminalität und Terrorismus gefördert, wobei mitunter auch die Gerichtspraxis etwa bezüglich der erforderlichen Führung und Erledigung von Strafverfahren keine Verbesserung bewirken konnte. Der Bund soll eine Teilrevision der Strafprozessordnung rasch an die Hand nehmen. Von vorrangiger Bedeutung wäre eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe, insbesondere bei der Frage der Teilnahmerechte.

Ziel 15: *Die Schweiz kennt die inneren und äusseren Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten.*

– Einbezug von Naturgefahren als Bedrohung der Sicherheit

Der Begriff «Sicherheit» in Leitlinie 3 sollte sich nicht nur auf den militärischen oder polizeilichen Bereich beziehen. Unter diesem Ziel sollte ausdrücklich hervorgehen, dass «innere und äussere Bedrohungen» auch Naturgefahren umfassen können.

Weiterer Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene

– Rasche Einführung eines nationalen Betreibungsregisters

Die Betreibungsregister werden heute getrennt nach Betreibungskreisen geführt, wobei ein Kanton einen oder mehrere Kreise umfassen kann. Diese Aufteilung vermindert die Aussagekraft der Register und erleichtert den «Schuldner-tourismus». Die Arbeiten zur Einführung eines eidgenössischen Betreibungsregisters, die der Bund bereits eingeleitet hat, sollten rasch vorangetrieben werden.

- Gesetzliche Grundlage zur Regelung der Zuständigkeiten der Datenverwaltung bei gemeinsam benutzter Software

In vielen Bereichen, in denen der Bund einen gesetzlichen Rahmen schafft und die Kantone (z. T. auch die Gemeinden) für den Vollzug einer entsprechenden öffentlichen Aufgabe verantwortlich sind, arbeiten die beteiligten Organe mit Software, die vom Bund betrieben wird (z. B. Arbeitslosenversicherung, Gesundheitswesen, Zivilstandwesen, Geoinformation, Umweltschutz, Landwirtschaft, Raumplanung). In zahlreichen Fällen ist die gesetzliche Grundlage für die jeweiligen Arbeiten in dem Sinn ungenügend, als nicht klar ist, wer welche Rechte und Pflichten hat in Bezug auf die im Rahmen der Arbeiten erhobenen und verwalteten Daten. Solche Rechte und Pflichten sollen künftig jeweils präzise geregelt und festgeschrieben werden.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Verabschiedung der gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Veröffentlichung gemäss Dispositiv II), die Mitglieder des Regierungsrates und an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi