

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Oktober 2017

934. Motion 13.3363: Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde 2008 die Aufgabenteilung neu geordnet. Die damalige Reform blieb aber auf halbem Weg stecken: Von den über 30 untersuchten Aufgabenbereichen zur Entflechtung blieben deren 17 als Verbundaufgaben übrig. Verschiedene Berichte des Bundes und der ch Stiftung zeigen auf, dass seit 2008 Kompetenzverschiebungen zum Bund sowie Aufgabenverflechtungen stark zugenommen haben und die verfassungsrechtlichen Grundsätze der NFA nicht eingehalten werden.

Im Rahmen der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zum 2. NFA-Wirksamkeitsbericht 2014 und der Monitoringberichte Föderalismus 2011–2013 sowie 2014–2016 der ch Stiftung wurde von den Kantonen mehrmals die Überprüfung der Aufgabenteilung Bund–Kantone eingefordert. Die Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» hat diese Forderung aufgenommen. Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament zusammen mit dem 3. NFA-Wirksamkeitsbericht 2018 eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen zu unterbreiten.

Die KdK hat im Herbst 2015 beschlossen, ein eigenes Projekt zur Aufgabenteilung Bund–Kantone durchzuführen. Sie hat gemeinsam mit den Direktorenkonferenzen Grundlagen für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen erarbeitet. Die Plenarversammlung der KdK hat am 24. Juni 2016 einen gemeinsamen Positionsbezug der Kantonsregierungen verabschiedet. Die Arbeiten der Kantone dienen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) als Grundlage für die Erstellung des vorliegenden Berichtsentwurfs zur Stellungnahme zur Motion.

Mit Schreiben vom 14. Juli 2017 unterbreitet die EFV der KdK einen Berichtsentwurf zur Stellungnahme bis Ende Dezember 2017. Bemerkungen zum Berichtsentwurf sind dem Sekretariat der KdK bis am 27. Oktober 2017 einzureichen. Die KdK beabsichtigt, die gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen an der Plenarversammlung vom 22. Dezember 2017 zu verabschieden. Der Bundesrat wird im 1. Quartal 2018 die gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen zur Kenntnis nehmen und über den Handlungsbedarf befinden. Den Entscheid über

die Weiterführung der Aufgabenentflechtung kommuniziert der Bundesrat im Rahmen der Veröffentlichung des 3. NFA-Wirksamkeitsberichts im März 2018. Die Veröffentlichung des Berichts zur Motion ist mit der Verabschiedung der Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2020–2023 im Herbst 2018 vorgesehen.

Für die Prüfung und Ergänzung der finanziellen Kosten der einzelnen Aufgaben in den Kantonen wird das KdK-Sekretariat eine separate Erhebung bei den Kantonsregierungen durchführen.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) stimmt in ihrer Stellungnahme vom 15. September 2017 der Weiterführung der Aufgabenentflechtung zu. Sie ist mit anderen wichtigen Vorlagen zu koordinieren, wobei der Steuervorlage 17 und der Optimierung des Nationalen Finanzausgleichs zeitlich eine höhere Priorität beigemessen werden soll. Es sollte ein fokussiertes Vorgehen gewählt werden. Die Kantone dürfen sich mit ihren Anliegen zur Aufgabenentflechtung nicht verzetteln.

2. Stellungnahme

Die Faktenblätter sind klar strukturiert und verschaffen einen guten Überblick über die zu analysierenden Verbundaufgaben. Der Kanton Zürich nimmt zu den allgemeinen Fragen und zu den einzelnen Aufgabenbereichen Stellung.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, KdK (auch per E-Mail im Word-Format an mail@kdk.ch):

Mit Schreiben vom 11. August 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Berichtsentwurf zur Beantwortung der Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit. Aufgrund der sehr kurzen Vernehmlassungsfrist war eine vertiefte Stellungnahme und kantonsinterne Entscheidungsfindung nur bedingt möglich. Wir ersuchen für künftige Stellungnahmen eine zeitliche Planung, die den ordentlichen Einbezug aller betroffenen Aufgabenbereiche ermöglicht.

A. Beantwortung der Fragen

Ihre drei Fragen beantworten wir wie folgt:

1. Haben Sie grundsätzliche Bemerkungen zum Bericht?

Aufgabenverflechtungen schränken die Handlungsautonomie und die Steuerungsmöglichkeiten der Kantone ein. Die Fortsetzung der Aufgabenentflechtung im Sinne einer NFA II soll daher vorangetrieben werden mit folgenden allgemeinen Zielsetzungen:

- Es sollen möglichst viele bestehenden Verbundaufgaben entflochten werden.
- Die kantonalen Ausgaben aufgrund von Bundesrecht in nicht entflechtbaren Aufgabenbereichen sind vom Bund gegenzufinanzieren.
- Ausgaben der Kantone für die vom Bund auferlegten Vollzugsaufgaben sind künftig vom Bund zu finanzieren.

Die Einhaltung der Haushaltsneutralität ist eine Rahmenbedingung zur Erhaltung des Föderalismus. Mit einer klaren Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen kann die Steuerbarkeit der Aufgabe verbessert werden. Die Kantone sollen dem Bund darlegen, dass sie mehr Autonomie in der Erfüllung ihrer Aufgaben wollen.

Grundsätze der NFA

Die Grundsätze der NFA, namentlich die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 5a und 43a Abs. 1–3 der Bundesverfassung (BV), sollen gestärkt werden.

Für die Weiterführung der Aufgabenentflechtung ist auf diese verfassungsrechtlichen Prinzipien abzustellen. Der Bund soll Aufgaben nicht an sich ziehen, welche die Kantone ebenso gut erfüllen können. Die Entscheidung, die Bereitstellung und die Finanzierung von öffentlichen Leistungen sollen aus einer Hand erfolgen. Die aus den NFA-Grundsätzen abgeleiteten Beurteilungskriterien gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats Stadler 12.3412 «Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien» können für die Beurteilung der Entflechtung von Verbundaufgaben von grossem Nutzen sein, da sie die Anwendung der NFA-Grundsätze auf konkrete Aufgabenbereiche erlauben. Den vorgeschlagenen Kriterien für die Entflechtung von Verbundaufgaben stimmen wir daher zu. Des Weiteren sind das Gleichbehandlungsgebot und die Chancengleichheit gemäss Art. 8 und 43a BV als weitere Grundsätze im Projekt zur NFA II zu berücksichtigen.

Methodische Grundlagen der Überprüfung

Das vorgeschlagene methodische Vorgehen zur Ermittlung der zu analysierenden Aufgabenbereiche, namentlich die Verwendung der Datenbank der Bundessubventionen, ist zweckmässig. Die von uns im Rahmen des Positionsbezugs vom 24. Juni 2016 gemeldeten Aufgabenbereiche mit Handlungsbedarf sind im Berichtsentwurf weitgehend berücksichtigt.

Bei der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist der Blickpunkt auf die Verbundfinanzierungen zu legen. Gemäss Seite 8 des Berichtsentwurfs werden 34 Verbundaufgaben geprüft. Erfahrungen aus dem ersten NFA-Projekt zeigen, dass eine genügend hohe Anzahl an Verbundaufgaben für die Erstellung der Globalbilanz von Vorteil ist. Mit einer grösseren Manövriermasse können im politischen Prozess Hürden besser überwunden werden.

2. Haben Sie Bemerkungen zu den einzelnen Faktenblättern der überprüften Aufgaben?

3. Bei welchen Aufgaben sehen Sie Handlungsbedarf und warum?

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschreibung, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
		Bewertung	Begründung
1	Heimatschutz und Denkmalpflege	Aus Sicht der Kantone ist der Bedarf an Bundesgeldern in diesem Aufgabenbereich gross. Die Arbeitsbelastung der meisten kantonalen und städtischen Denkmalpflegefachstellen sowie die kantonalen Fachstellen für Archäologie sind infolge der Siedlungsentwicklung, des Ausbaus der Infrastrukturen, der grossflächigen Bodeneingriffe und der Anforderungen durch geänderte Gesetze gestiegen.	Der Erhalt schützenswerter Denkmäler, Ortsbilder und archäologischer Fundstätten ist eine zentrale Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Im Rahmen der NFA wurde auf Anfang 2008 das Förderinstrument der Programmvereinbarungen eingeführt. Die Programmvereinbarungen definieren die Rollen des Bundes und der Kantone und ermöglichen eine klare Ziel- und Wirkungsorientierung. Mittlerweile haben sich Programmvereinbarungen als Fördermittel bestens bewährt, zumal sie nach Anfangsschwierigkeiten konstant optimiert werden konnten. Die Probleme der ersten Programmperiode (2008–2012) wurden in Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bundesamt für Kultur (BAK) für die zweite Programmperiode konsequent behoben. Insbesondere wurden Verbesserungen in den Prozessabläufen getroffen, die es ermöglichen, den administrativen Aufwand zu begrenzen. Seitens der Kantone darf festgestellt werden, dass mittlerweile schlanke Abläufe den Administrationsaufwand vermindern konnten.
2	Musikalische Bildung	keine Bemerkungen	Die musikalische Bildung gehört in den Kompetenzbereich der Kantone. Die beschränkte Bundeskompetenz in diesem Bereich ist nicht zielführend und bringt für den Kanton Zürich keinen Nutzen. Eine vollständige Entflechtung ist zu prüfen.
3	Individuelle Prämienverbilligungen	keine Bemerkungen	Die Kantone erachten in ihren bisherigen Stellungnahmen die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich als zweckmässig. So lehnten sie Kürzungen des Bundesbeitrags bei den Prämienverbilligungen, wie sie im Stabilisierungsprogramm 2017–2019 des Bundes vorgeschlagen wurden, ab. Gleichzeitig sprachen sie sich gegen die Ausweitung der Vorgaben durch den Bund aus und lehnten die Erhöhung der Prämienverbilligungen für Kinder und Familien mit unteren und mittleren Einkommen von 50% auf 80% ab.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
			Bewertung Begründung
4	Pflegefinanzierung	keine Bemerkungen	kein Handlungsbedarf Gemäss Art. 25a Abs. 5 des Krankenversicherungsgesetz (KVG) regeln die Kantone die Restfinanzierung. Die Finanzierung der Pflege, soweit sie nicht durch die obligatorische Krankenversicherung (OKP) abgedeckt ist und nicht von den Patientinnen und Patienten übernommen wird, wird im kantonalen Recht geregelt. Die Kantone haben somit genügend Spielraum. Allerdings gerät die Lastenteilung zunehmend aus dem Gleichgewicht: Durch die stets steigenden Kosten und bei gleichbleibender Kostenbeteiligung durch die Sozialversicherungen tragen die Kantone immer mehr Lasten in der Pflegefinanzierung. Die fiskalische Äquivalenz wird nicht eingehalten. Der Anteil der Sozialversicherungen sollte proportional zu den Kostensteigerungen wachsen. Die Spitalfinanzierung ist auf Stufe Bund stark normiert. Die Einflussmöglichkeit der Kantone, im Sinne von Art. 43a Abs. 1 und 3 BV die Leistungen zu bestimmen, ist bereits stark eingeschränkt. Die nun laufenden Bemühungen in den eidgenössischen Räten Richtung Monismus (Finanzierung aus einer Hand) sind mit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 3 BV nicht vereinbar. Eine Grossrevision ist abzulehnen. Mit Blick auf die Entflechtung
5	Spitalfinanzierung	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen	
			Bewertung	Begründung
6	Gesundheit Mensch und Tier	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf	tung Bund/Kantone ist Folgendes festzuhalten: Entweder sind den Kantonen griffige Instrumente einzuräumen, um die Leistungen und damit verbunden die kantonalen finanziellen Verpflichtungen massgeblich zu bestimmen (Entflechtung hin zu den Kantonen), oder der Bund übernimmt vollumfänglich den steuerfinanzierten Anteil an der Krankenversicherung (Entflechtung zum Bund). Beim Teilaspekt «Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen bzw. Prävention und Gesundheitsförderung» sind die Ausführungen im Faktenblatt korrekt, und es besteht kein weiterer Entflechtungsbedarf. Bei den Teilaspekten «Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände», «Heilmittel», «Betäubungsmittel», «Chemikalien», «Tiereuchen» und «Tierschutz» ist der Bund zuständig für die Regelung des materiellen Rechts und der Vollzugsgrundsätze, während der eigentliche Vollzug bei den Kantonen liegt. Da es sich somit um reine Vollzugsaufgaben der Kantone handelt, besteht auch hier kein Entflechtungsbedarf. Allerdings weisen wir auf folgende Probleme hin: Es kommt immer häufiger vor, dass der Bund gegenüber der EU Verpflichtungen eingeht, die den Vollzug betreffen. Da die Kantone für den Vollzug zuständig sind, muss dies mit ihnen abgesprochen werden, und es muss geregelt werden, welche Staatsebene für die Kosten aufkommt und ob diese auf Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller überwälzt werden können. Das Gleiche gilt auch bei Programmen und Kampagnen, die der Bund von sich aus initiiert (z. B. im Bereich Tiereuchenbekämpfung). Auch hier ist eine Absprache mit den Kantonen zwingend erforderlich, und es muss klar sein, wer für die Kosten aufkommt.
7	Ergänzungsleistungen AHV und IV (EL)	keine Bemerkungen	Entflechtung	Mit der NFA wurde der EL-Bereich finanziell teilentflochten (Existenzsicherung 5% Bund und 3% Kantone). Die Kantone übernehmen die zusätzlich anfallenden Heim-, Krankheits- und Behinderungskosten. Es bestehen weiterhin Verflechtungen und Mischfinanzierungen. Eine Entflechtung ist entsprechend zu prüfen.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
			Bewertung Begründung
8	Familienzulagen	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf Grundsätzlich wird die Subsidiarität eingehalten. Die Kantone verfügen über die Rechtsetzungskompetenz, Leistungen und Finanzierungsfragen zu regeln, soweit die Bundesvorgaben diese nicht einschränkt. Hingegen sind die Kantone verpflichtet, die Zulagen von Nichterwerbstätigen zu tragen. Die fiskalische Äquivalenz wird eingehalten, weil die Kantone die Möglichkeiten haben, die Nichterwerbstätigen ebenfalls der Beitragspflicht zu unterstellen.
9	Familienzulagen Landwirtschaft	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf
10	Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf
11	Anschubfinanzierung familienergänzende Kinderbetreuung	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Es handelt sich um ein befristetes Impulsprogramm. Im Kanton Zürich liegt die Zuständigkeit für die familienergänzende Betreuung ausschliesslich bei den Gemeinden und ist im Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie im Volksschulgesetz geregelt.
12	Finanzierung öffentlich-rechtliche Pensionskassen	Die bestehende Aufgabenteilung ist zweckmässig. Die Mindestvorschriften des Bundes für öffentlich-rechtliche Pensionskassen dienen zur Sicherstellung einer einheitlichen Regelung auf nationaler Stufe und einer sicheren Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen.	kein Handlungs- bedarf Der Kanton Zürich ist von der Regelung für öffentlich-rechtliche Pensionskassen nicht mehr betroffen, da die BVK seit 2014 eine privatrechtliche Stiftung ist.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
		Bewertung	Begründung
13	Straf- und Massnahmenvollzug	Im Aufgabenbeschrieb ist stärker zwischen Strafrecht (Erwachsene) und Jugendstrafrechtspflege zu unterscheiden.	Handlungsbedarf besteht im Bereich der Finanzierung beim Bau bzw. Umbau von Hafteinrichtungen. Der Bund stellt neu auch Anforderungen an den Haftvollzug, die sich auf internationale Vorgaben stützen. Der Bund soll die damit verbundenen hohen Kosten für Neu- oder Umbauten im Haftbereich mitfinanzieren. Die strikte Trennung des Straf- und Massnahmenvollzugs von der Untersuchungshaft ist vor diesem Hintergrund nicht mehr zeitgemäss. Folgende Teilentflechtungen innerhalb des Aufgabenbereichs sind zu prüfen: – Bau- und Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen: Durch die stärkere Delegation der Aufsichtspflichten vom Bund an den Kanton Zürich ab 2021 ist es sinnvoll, die Finanzierungszuständigkeit nachzuführen. – Baubeträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten: Die Einrichtungen werden meist bereits durch den Kanton Zürich beaufsichtigt und betrieben.
14	Neustrukturierung Asylbereich	Gemäss Faktenblatt bestimmt der Bund die Politik im Asylbereich und kommt mit Pauschalen für die Kosten auf, womit das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz scheinbar eingehalten wird. Die Bundesbeiträge ermöglichen die Kantonsausgaben im Asylbereich hingegen nicht zu decken. Der Bund finanziert die Existenzsicherung für Personen aus dem Asylbereich nur für eine begrenzte Zeit. Die fiskalische Äquivalenz wird verletzt.	kein Handlungsbedarf Die Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen ist nachvollziehbar und sinnvoll. Sofern die Neustrukturierung planmässig umgesetzt wird und die Zahl der Asylsuchenden in kantonaler Zuständigkeit erheblich vermindert werden kann, besteht kein Handlungsbedarf. Die heutige Situation ist laufend zu beobachten. Bei drohenden Lastenverschiebungen muss rasch gehandelt werden.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
		Bewertung	Begründung
15	Ausländerintegration im Bereich der spezifischen Integrationsförderung	Entgegen der Meinung des Bundes wird die fiskalische Äquivalenz nicht eingehalten. Die heutige Integrationspauschale des Bundes von Fr. 6000 pro Person ist unzureichend. Sie ist erheblich zu erhöhen.	kein Handlungsbedarf Es bedarf weder einer Entflechtung zum Bund noch einer zu den Kantonen. Die jeweils auf vier Jahre beschränkten Programmperioden der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) widersprechen hingegen der Auffassung der Integration als dauerhafte Staatsaufgabe. Für die Integration soll eine andere Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geprüft werden.
16	Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+	keine Bemerkungen	kein Handlungsbedarf Die Verbundfinanzierung des Bevölkerungsschutzes ist im Rahmen der anstehenden Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) zu regeln. Klar abgelehnt wird eine zunehmende Kostenüberwälzung auf die Kantone, was der fiskalischen Äquivalenz widerspricht. Der grösste Handlungsbedarf besteht bei der Finanzierung von neuen Projekten, die gestützt auf den Bericht «Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» zu verwirklichen sind.
17	Antilige Vermessung und Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB)	Die Aussagen im Berichtsentwurf zur Mitfinanzierung des ÖREB-Katasters sind unpräzise. Der Bund leistet derzeit nur geringe Beiträge an den Aufbau des Katasters. Namhafte Beiträge leistet er dann an die Betriebskosten.	Teilentflechtung Die Verbundaufgabe hat sich in der Praxis bewährt. Zu prüfen ist eine Ergänzung des Aufgabenbereichs mit dem Teilbereich «Geoinformationen» (vgl. Abschnitt B).
18	Sportförderung (Obligatorium)	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Die Kantone führen die Mittel- und die Berufsfachschulen und sind zuständig für die Durchführung des Mittelschul- und Berufsschulunterrichts. Der Unterricht umfasst auch den Sportunterricht. Die Kompetenz des Bundes in diesem Bereich ist systemfremd und gehört abgeschafft. Die Kantone nehmen diese Aufgabe verantwortungsbewusst wahr. Das Obligatorium stärkt die über die Schule hinausreichende allgemeine Sportförderung. Die Sportfunktionen dürfen nicht zum Spielball von Sparprogrammen werden.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
		Bewertung	Begründung
19	Neue Regionalpolitik (NRP)	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Ein wesentlicher Schwachpunkt bei der Programmfinanzierung besteht darin, dass diese nach Auslaufen der Förderung im Fortbestand gefährdet sind, wenn nicht frühzeitig anderweitig Mittel erschlossen werden können. Der Kanton Zürich besitzt wenige Regionen, die von der Neuen Regionalpolitik profitieren. Für diese ist die Unterstützung jedoch notwendig und sinnvoll. Der Kanton Zürich verfügt über ausreichend personelle Mittel und Kompetenzen, um den Aufgabenbereich der NRP vollständig zu übernehmen. Vorteilhaft bei einer Steuerung der Regionalpolitik durch die Kantone wäre, dass Entscheid- und Kostenträger ausschliesslich bei den Kantonen angesiedelt wären.
20	Arbeitslosenversiche- rung: Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktlche Massnahmen	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf Die Aufgabenteilung entspricht weitgehend den beiden NFA-Grundsätzen, sodass kein Anpassungsbedarf besteht.
21	Arbeitsmarktkontrollen Entsendegesetz	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Das System der flankierenden Massnahmen ist aufgrund der im Arbeitsmarkt gelebten Sozialpartnerschaft im Vollzug extrem komplex. Die Vielzahl der Kontrollakteure zur Überprüfung der Arbeits- und Lohnbedingungen ist adminis- trativ sehr aufwendig. Im von den paritätischen Kommissionen wahrgenommenen Vollzug bestehen dabei erhebliche Mängel. Dieser Vollzugsbereich ist zu pro- fessionalisieren. Deshalb sollte im Entsendegesetz (EntsG) der Vollzug der Kon- trollen der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen mit Gesamt-

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
		Bewertung	Begründung
			arbeitsvertrag (GAV) in die alleinige Zuständigkeit der Kantone überführt werden. Dies würde zu einer bedeutenden Qualitätsverbesserung in diesem Bereich führen. Eine Entflechtung zu den Kantonen hätte durch den Wegfall von Schnittstellen und Doppelspurigkeiten Synergieeffekte zur Folge und würde dem Subsidiaritätsprinzip besser entsprechen. Eine verstärkte Koordination im Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit ist anzustreben. Die Aufsicht und Steuerung im Bereich der Arbeit gemäss Art. 110 BV ist beim Bund zu belassen. Die Steuerung ist aber auf das Notwendigste zu verringern, um den regionalen Bedürfnissen angemessen Rechnung zu tragen. Die im Berichtsentwurf vorgeschlagene Pauschalbeteiligung pro Kontrolle lehnen wir ab, weil dadurch der Anreiz zur Durchführung qualitativ hochwertiger Kontrollen und Verfahren aus finanziellen Gründen sinkt. Im geltenden Finanzierungssystem beteiligt sich der Bund nicht an den Kosten für Informatikdienstleistungen und Infrastruktur. Um die tatsächlichen Kosten der Kantone korrekt zu entschädigen, sollte der Bundesanteil auf zwei Drittel der Lohnkosten einschliesslich Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen erhöht werden.
22	Arbeitsmarktkontrollen Schwarzarbeitsgesetz	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Das System der Bekämpfung der Schwarzarbeit ist aufgrund des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Vollzugsakteurinnen und -akteure sehr komplex. Der Vollzug hat sich in der Vergangenheit bewährt. Evaluationen des Bundes haben diese Beurteilung bestätigt. Zur Nutzung von Synergien erscheint eine verstärkte Koordination mit dem Vollzug des Entsg sinnvoll (vgl. Ziff. 21). Aufsicht und Steuerung sollen aufgrund der Rechtssetzungskompetenz im Bereich der Arbeit (Art. 110 BV) sowie der Wichtigkeit dieses gesellschaftspolitischen Anliegens beim Bund belassen werden. Doch sollte die Steuerung auf das Notwendigste beschränkt werden, da die Kantone die Situation in ihrem jeweiligen Arbeitsmarkt am besten kennen und somit den Vollzug massgeschneidert gestalten könnten.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen	
			Bewertung	Begründung
23	Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Aus- bildungsdarlehen)	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen	Mit dem heutigen System der anteilsweisen Finanzierung der Löhne der kantonalen Arbeitsmarktspektoren und -inspektoren durch den Bund kann der Aufwand trotz Vielfalt der kantonalen Vollzugsorganisationen und Kontrollstrategien grundsätzlich angemessen abgegolten werden, ohne dass Fehlanreize entstehen. Dagegen lehnen wir eine Pauschalbeteiligung des Bundes pro Kontrolle ab (vgl. Ziff. 21). Die Regelung, wonach der Bund 50% der Kosten nach Abzug der kantonal eingenommenen Gebühren und Bussen trägt, ist erfahrungsgemäss sehr aufwendig und birgt Fehlanreize. Um die tatsächlichen Kosten der Kantone gerechter zu entschädigen, sollte der Bundesanteil ohne Berücksichtigung von Gebühren und Bussen auf zwei Drittel erhöht werden. Der Bund regelt in diesem Bereich mit dem Ausbildungsbeitragsgesetz die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen für die Tertiärstufe. Es erhalten nur noch diejenigen Kantone einen Bundesbeitrag, welche die Standards der interkantonalen Vereinbarung erfüllen. Damit hat der Bund sein Standardisierungsziel erreicht.
24	Berufsbildung	keine Bemerkungen	Teilentflechtung	Die Zusammenarbeit der drei Verbundpartner bewährt sich und fordert zwingend einen Konsens. Würde sich der Bund bei der Finanzierung zurückziehen, käme es zu einem Ungleichgewicht zwischen den Partnern, was verhindert werden muss. Zudem würde die Komplexität des Systems stark erhöht. Dies ist derzeit der Fall mit der Ablösung der Finanzierung der Vorbereitungskurse zulasten der Kantone, und es trifft den Kanton Zürich bei der Übernahme der Finanzierung der Bildungsgänge der Höheren Fachschule im Bereich Banking & Finance und Versicherungswesen vom Bund. Deshalb wird eine Erhöhung der Bundespauschale von derzeit 25% auf neu 30% gefordert.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
			Bewertung Begründung
25	Regionaler Personen- verkehr (RPV)	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Aufgrund der Abstufung der Bundesbeiträge nach der Bevölkerungsdichte be- trägt der Bundesanteil für den Kanton Zürich lediglich 33%. Dennoch regelt der Bund das Verfahren detailliert und versucht vermehrt, Aufgaben in aktuellen Bundesvorlagen zu zentralisieren. Dies hat auch Einfluss auf den Ortsverkehr, den der Bund nicht mitfinanziert. Daher befürworten wir eine Teilentflechtung wie in der laufenden Reform des RPV vorgeschlagen (z. B. für Busleistungen). Als Prämisse gilt, dass der Finanzierungsanteil des Bundes bei 50% bleibt. Wie weit eine Entflechtung der Aufgaben unter dieser Prämisse sinnvoll ist, wird im laufenden RPV-Projekt zu prüfen sein. Jedenfalls muss eine Lösung angestrebt werden, die mit dem Projekt NFA II abzustimmen ist.
26	Finanzierung und Ausbau der Bahn- infrastruktur (FABI)	keine Bemerkungen	Entflechtung zum Bund Die Kantoneinlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) widerspricht den beiden NFA-Grundsätzen, weshalb der Verzicht auf die Kantoneinlage im Rahmen der NFA II zwingend zu prüfen ist.
27	Finanzierung der Strassen- infrastruktur	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf Die geltende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen respektiert das Subsidiaritätsprinzip und hat sich bewährt. Wir erachten es derzeit für politisch nicht opportun und wenig erfolgverspre- chend, die Frage der Finanzierung der Strassen so kurz nach der Neuregelung (Volksabstimmung im Februar 2017) wieder aufzurollen.
28	Agglomerations- programme	Der Aufgabenbeschrieb soll wie folgt präzisiert werden: – 2. Absatz 3, Satz: Diese schliessen den Strassenverkehr (Motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Ver- kehr, Velo- und Fussverkehr) und den strassengebundenen Schie- nenverkehr (Tram und Stadtbahn) mit ein.	Entflechtung zu den Kantonen Die Verfahren aufseiten des Bundes sind zu detailliert geregelt, was bei den Trägerschaften (Kantone, Gemeinden) zu einem unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand führt. Zur Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der vom Bund verfolgten Agglomerationspolitik sind die Vorgaben des Bundes bezüglich Umsetzung der Agglomerationsprogramme zu vereinfachen und in den weiteren Arbeiten der NFA II zu prüfen.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen
		Bewertung	Begründung
		– 3. Absatz 1. Satz: Die Verantwortung für die Umsetzung der Massnahmen liegt nicht zwingend bei der Trägerschaft der Agglomerationsprogramme, sondern auch bei Gemeinden oder Dritten. Daher sollte der Satz wie folgt umformuliert werden: «Die Trägerschaften (in der Regel Kantone) sind gesamtverantwortlich für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Massnahmen liegt bei den Massnahmeträgern (Gemeinden, aber auch Kanton selbst)». – 3. Absatz 2. Satz: Der Finanzierungsbeitrag des Bundes wird nicht nur an der Umsetzung der bisherigen Programme bemessen, sondern hängt massgeblich vom Kosten-Nutzen-Verhältnis der Programme und damit vom bewilligten Beitragssatz ab.	
29	Gebäudeprogramme (Teilzweckbindung CO ₂ -Abgabe)	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen Am 1. Januar 2018 werden im Rahmen der Energiestrategie das geänderte CO₂-Gesetz und das geänderte Energiegesetz in Kraft treten. Mit dem CO₂-Gesetz werden neue Mindestförderatbestände festgelegt. Mit dem Energiegesetz erhält der Bundesrat die Kompetenz, Einzelheiten der Förderung zu regeln. Mit diesen zwei Bestimmungen wird in die Gebäudehoheit der Kantone eingegriffen. Art. 34 Abs. 3 Bst. a CO₂-Gesetz und Art. 52 Abs. 6 Energiegesetz wären demzufolge aufzuheben.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen	
			Bewertung	Begründung
30	Programm EnergieSchweiz	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen	Zu den freiwilligen Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung der erneuerbaren Energien sowie der Abwärmenutzung ist festzuhalten, dass die Förderbeiträge von EnergieSchweiz an nationale Organisationen und Gemeinden die kantonale Energiepolitik übersteuern könnten. Eine Entflechtung ist zu prüfen.
31	Energieversorgung	keine Bemerkungen	Entflechtung zu den Kantonen	Im laufenden Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Wasserrechtsgesetzes (WRG) betreffend Wasserzins schlägt der Bund 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.
32	Natur- und Landschafts- schutz, (Wald-)Biodiver- sität und Wildtiere	keine Bemerkungen	kein Handlungs- bedarf	Die Verbundaufgabe gemäss geltender Gesetzgebung und Praxis hat sich grundsätzlich bewährt und ist beizubehalten. Waldschutz: Die konsequenter Ausrichtung des Bundes auf die zielorientierte Steuerung wird 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, der Vollzug gemäss den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen (Raumplanungsgesetz [RPG], Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG]) bei den Kantonen. Entsprechend ist heute auch die Finanzierung aufgebaut.

Nr.	Aufgabenbereich	Frage 2, Bemerkungen zum Bericht: Aufgabenbeschrieb, Finanzierung und Beurteilung der Aufgabenteilung	Frage 3, Stellungnahme Kanton Zürich zum Handlungsbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen	
			Bewertung	Begründung
				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 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 wir derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf sehen. Je nach Ausgang dieser Diskussion muss die Situation neu beurteilt werden.
33	Gefahrenprävention einschliesslich Schutzwald	keine Bemerkungen	kein Handlungsbedarf	
34	Hochschulbereich	keine Bemerkungen	kein Handlungsbedarf	Die neuen Bestimmungen im Hochschulbereich wurden erst 2015 eingeführt. Eine Entflechtung erscheint uns daher als politisch nicht opportun. Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sind in Art. 63a BV festgelegt. Der Bund unterstützt dabei die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten (Art. 63a Abs. 2 BV). Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben (Art. 63a Abs. 3 BV). Die rechtliche Umsetzung dieser verfassungsmässigen Vorgaben erfolgte auf den 1. Januar 2015: Massgebend sind das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG), die Verordnung zum HFKG (V-HFKG), die Zusammenarbeitsvereinbarung im Hochschulbereich sowie das Hochschulkonkordat. Die Ordnung des schweizerischen Hochschulbereichs als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen entspricht damit den tatsächlichen bildungspolitischen Gegebenheiten und ist unbestritten. Die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für den Hochschulraum Schweiz setzt aber voraus, dass sich auch der Bund als Träger der eidgenössischen Technischen Hochschulen an die Regeln des HFKG hält.

B. Weitere Aufgabenbereiche mit Handlungsbedarf

Straf- und Massnahmenvollzug

Die geforderten Haftmodalitäten können in den zahlreichen kleinen und kleinsten Gefängnissen, die zumeist auch stark veraltet sind, kaum umgesetzt werden. Die nötigen baulichen Veränderungen sind in vielen Gefängnissen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich. Deshalb müssen längerfristig kleine Gefängnisse aufgehoben und die Plätze in grössere Einheiten zusammengefasst werden. Denn nur in grösseren Gefängnissen kann den gestiegenen Anforderungen im Bereich der Sicherheit, der medizinischen Versorgung, der Beschäftigung sowie den Sport- und Freizeitaktivitäten Rechnung getragen werden. Dieses Ziel kann – wie beim Straf- und Massnahmenvollzug – wohl nur mittels interkantonaler Zusammenarbeit erreicht werden. Diese Modernisierung ist teuer und lässt sich angesichts der angespannten Finanzlage in den Kantonen ohne Bausubventionen durch den Bund zumindest in absehbarer Zeit nicht umsetzen, zumal die Kantone auch noch die zusätzlich notwendigen Personalstellen finanzieren müssen.

Es soll eingehend überprüft werden, ob die gemäss Art. 123 Abs. 3 Bst. b BV geltende Beschränkung der Verbundaufgabe auf den Straf- und Massnahmenvollzug noch Bestand hält oder nicht auf den Haftvollzug ausgedehnt werden müsste (Änderung von Art. 2 Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug).

Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster

Im vorgelegten Berichtsentwurf erscheinen uns die Ausführungen im Faktenblatt zum Aufgabenbereich Nr. 17 eher knapp. Auffallend ist, dass der Titel des Faktenblattes nur noch «Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster» statt wie im Positionsbezug der KdK «Geoinformation und Amtliche Vermessung» lautet. Aus unserer Sicht ist eine breitere Fassung des Aufgabenbereichs wichtig. Die Vorgaben des Bundes im Geoinformationsrecht verursachen Mehraufwand, der abzugelten ist (Vorgaben Datenmodell, Termine, erhebliche Harmonisierungs- und Koordinationsaufwendungen wie Datennacherfassungen und -änderungen usw.).

Bei der Umsetzung der Geobasisdaten gemäss Geoinformationsgesetz ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz klar nicht eingehalten. Der Bund trifft Festlegungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Kantone und beteiligt sich nicht an den Kosten, die diese Festlegungen verursachen. Insbesondere beim Aufbau des ÖREB-Katasters wird dies für die Kantone schmerzlich spürbar sein, da der Bund wohl den Betrieb des Katasters mitfinanziert, die zum Teil sehr aufwendige Datenerhebung aber alleine den Kantonen überlässt.

Klimaschutz

Es fehlt ein Faktenblatt «Klimaschutz». Das im Sommer 2017 in die Vernehmlassung gegebene CO₂-Gesetz enthält Zielsetzungen für die Kantone (Gebäudesanierungen). Mit dem vorgeschlagenen Verbot von fossilen Heizungen ab 2030 wird eine subsidiäre Bundeskompetenz im Gebäudebereich vorangetrieben.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Verabschiedung des Positionsbezugs der KdK vom 22. Dezember 2017 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli