

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Aktuelle Herausforderungen in den Verbundaufgaben

Mit besonderem Augenmerk auf die Prämienverbilligungen, die Ergänzungsleistungen und den regionalen Personenverkehr

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (EMPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Philippe Gubler**
E-Mail: phil.gubler@vtxmail.ch

Baden, 30. September 2017

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor. Die Ergebnisse sind vertraulich zu behandeln.

In der vorliegenden Projektarbeit wird aus praktischen Gründen stets die männliche Form verwendet.

Vorwort

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen begleitet mich täglich bei meiner Arbeit in der Finanzdirektion des Kantons Zürich. Zum Beispiel sind Verbundaufgaben bei Sparvorlagen des Bundes regelmässig im Fokus von Kürzungsanträgen.

Aufgrund der Komplexität und Vielfalt der Verbundaufgaben ist das Wissen darüber relativ begrenzt. Bei Stellungnahmen muss sich die Finanzdirektion in der Regel auf die Mitberichte der einzelnen Fachdirektionen verlassen, ohne selber die Inhalte vertieft hinterfragen zu können.

Das Wissen soll mit der vorliegenden Masterarbeit erweitert werden. Persönlich habe ich mir das Ziel gesteckt, nebst dem Aneignen von eigenem Fachwissen in den drei Verbundaufgaben mehr Licht in die Aufgabenteilung zu bringen. Die vorliegende Arbeit soll zudem einen Beitrag leisten, weitere Überlegungen zu Aufgabenentflechtungen in den ausgewählten Themenbereichen Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen und regionaler Personenverkehr zu ermöglichen.

Mein Dank geht an...

... Prof. Dr. Fritz Sager, für die Betreuung der vorliegenden Masterarbeit und die wertvollen Inputs.

...den Bund, die (ehemaligen) Vertreter der Kantone Bern und Zürich sowie der Direktorenkonferenzen FDK und GDK für die umfassenden und interessanten Gespräche und die Bereitschaft, mir detailliert Auskunft zu geben. Im Speziellen bedanke ich mich bei Kurt Schwaar für das Knüpfen von wertvollen Kontakten zu interessanten Gesprächspartnern auf Bundesebene.

...Thomas Minger, Leiter Innenpolitik der Konferenz der Kantonsregierungen, für die Hinweise und Zustellung von weiterführenden Unterlagen, die für meine Masterarbeit sehr dienlich waren.

...Seline Fischbacher, Stellvertretende Leiterin der Abteilung Koordination Aussenbeziehungen, Staatskanzlei des Kantons Zürich, für die kritische Durchsicht der Masterarbeit.

Ein grosser Dank geht schliesslich an meine Ehefrau Eveline Gloor Gubler für ihr Verständnis, ihre Hilfestellung und ihre wertvollen Anregungen, die sie während der Masterarbeit und der Weiterbildung eingebracht hat.

Baden, 30. September 2017

Philippe Gubler

Zusammenfassung

Die Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist ein Jahrhundertwerk. Zentrale Ziele der NFA waren die Erhöhung der Transparenz und Effizienz der Aufgabenerfüllung und Minderung der Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone.

Mit der NFA ab 2008 wurden zahlreiche Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsänderungen auf Bundes- und Kantonsebene vorgenommen. Nebst dem Finanzausgleich wurden 20 Aufgabenbereiche zwischen Bund und Kantonen entflochten. Diverse Verbundaufgaben, für deren Finanzierung Bund und Kantone gemeinsam zuständig sind, blieben bestehen. Seit 2008 ist die Zahl der Verbundaufgaben wieder gestiegen und die Zentralisierungstendenzen auf Bundesebene haben gemäss diversen Untersuchungen zugenommen. Bundesparlament und Bundesverwaltung haben in den vergangenen Jahren Gesetze erwirkt, die darauf ausgerichtet sind, gewisse Aufgabenbereiche wieder neu zu verflechten. Dies führt zu Einschränkungen der kantonalen Autonomie und zu einem stärkeren Zentralisierungsdruck.

Diese Tendenzen laufen den Leitgedanken der NFA zuwider. Die Kantone sind sich denn auch im Grundsatz einig, dass die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, die im Rahmen der Reform der NFA stecken geblieben ist, weitergeführt werden soll.

Die vorliegende Arbeit analysiert die Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA und seit deren Einführung 2008. Im Fokus stehen die als Verbundaufgaben ausgestalteten Ergänzungsleistungen (EL), Prämienverbilligungen (IPV) und der regionale Personenverkehr (RPV). Sie werden auf Entflechtungsmöglichkeiten anhand der beiden NFA-Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz überprüft. Die Multi-Level Governance wird zusätzlich als Rahmenkonzept für die Beurteilung der Akteursbeziehungen herangezogen.

Die Analyse zeigt, dass der Wille für eine Weiterführung der Entflechtung von bestehenden Verbundaufgaben bei den interviewten Fachexperten vorhanden ist. Die „Entflechtungsfreudigkeit“ hängt aber stark davon ab, ob ein Aufgabenbereich aus dem gouvernementalen oder sektoralen Blickwinkel betrachtet wird. Im regionalen Personenverkehr ist das sektorale Denken sehr stark ausgeprägt. Bei der IPV und EL ist der Meinungsbildungsprozess in Bezug auf Entflechtungsmöglichkeiten noch nicht so weit fortgeschritten. Entsprechend dominieren hier eher die Kriterien der beiden NFA-Grundsätze.

Die NFA-Grundsätze sind taugliche Instrumente für die Beurteilung von Entflechtungsmöglichkeiten. Die in der Masterarbeit verwendeten Kriterien können eine wichtige Hilfestellung sein, eine möglichst sachlich-rationale Beurteilung von Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund oder zu den Kantonen zu ermöglichen. Im Zuge einer Neugestaltung der Aufgabenteilung sind diese Kriterien weiter zu verfeinern, weil sich deren Anwendung in der Praxis teils als sehr schwierig erweisen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Anhangverzeichnis	IX
1 Ausgangslage.....	1
1.1 Einleitung.....	1
1.2 Problemstellung und Fragestellung	1
1.3 Ziele der Masterarbeit	2
1.4 Abgrenzung zu anderen Forschungszweigen.....	3
1.5 Aktueller Forschungsstand	3
1.6 Methodik.....	4
1.7 Aufbau der Arbeit	4
2 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	5
2.1 Einbettung der Aufgabenteilung im schweizerischen Föderalismus	5
2.2 Typologie der Verbundaufgabe	6
2.3 Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	7
2.4 Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs sowie Aufgabenteilung	9
2.4.1 Ausgangslage.....	9
2.4.2 Mängel und Reformvorschläge im Rahmen der NFA.....	9
2.4.3 Ziele der NFA	13
2.4.4 Kernelemente der NFA.....	13
2.5 Zwischenfazit.....	17
2.6 Theoretische Überlegungen	18
2.6.1 Grundsätzliche Überlegungen	18
2.6.2 Ökonomische Theorien des Föderalismus.....	18
2.6.3 Konzept der Multi-Level Governance	23
2.6.4 Arbeitshypothesen	25
3 Forschungsdesign	28
3.1 Operationalisierung.....	28

3.1.1	Modell zu den NFA-Grundsätzen	28
3.1.2	Multi-Level Governance.....	30
3.2	Begründung für die Auswahl der Kantone und der Aufgabenbereiche.....	31
3.3	Datenerhebung	32
4	Ergebnisse und Analyse	33
4.1	Prämienverbilligungen.....	33
4.1.1	Heutige Regelung	33
4.1.2	Diskussionen über mögliche Entflechtungen vor 2008.....	33
4.1.3	Heutige Problembereiche	36
4.1.4	Lösungsansätze für eine weiterführende Entflechtung.....	37
4.2	Ergänzungsleistungen (EL).....	38
4.2.1	Heutige Regelung	38
4.2.2	Diskussionen über mögliche Entflechtungen vor 2008.....	39
4.2.3	Heutige Problemfelder.....	42
4.2.4	Lösungsansätze für weiterführende Entflechtung	43
4.3	Regionaler Personenverkehr (RPV).....	45
4.3.1	Heutige Regelung	45
4.3.2	Diskussionen über mögliche Entflechtungen vor 2008.....	46
4.3.3	Heutige Problembereiche	48
4.3.4	Lösungsansätze für eine weiterführende Entflechtung.....	49
5	Bewertung und Empfehlungen	52
5.1	Prämienverbilligungen.....	52
5.1.1	Entflechtung zu den Kantonen	52
5.1.2	Entflechtung zum Bund	53
5.1.3	Kriterien der Multi-Level Governance	54
5.1.4	Empfehlungen.....	54
5.2	Ergänzungsleistungen	55
5.2.1	Entflechtung zu den Kantonen	55
5.2.2	Entflechtung zum Bund	56
5.2.3	Kriterien der Multi-Level Governance	57
5.2.4	Empfehlungen.....	57
5.3	Regionaler Personenverkehr	59
5.3.1	Entflechtung zu den Kantonen	59
5.3.2	Entflechtung zum Bund	60

5.3.3	Kriterien der Multi-Level Governance	61
5.3.4	Empfehlungen.....	61
6	Schlussfolgerungen und Ausblick	63
6.1	Schlussfolgerungen	63
6.2	Ausblick	65
7	Literaturverzeichnis	VIII
7.1	Bücher, Journals, Berichte	VIII
7.2	Amtliche Dokumente	XI
7.3	Rechtsnormen	XII
8	Anhang	XIV
8.1	Anhang 1: Aufgabenteilung Bund-Kantone nach der NFA.....	XIV
8.1.1	Aufgabenentflechtungen zum Bund.....	XIV
8.1.2	Aufgabenentflechtungen zu den Kantonen	XV
8.1.3	Teilentflechtungen/bestehende Verbundaufgaben	XVI
8.2	Anhang 2: Graphiken Kanton Zürich	XX
8.2.1	Kostenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen	XX
8.2.2	Kostenentwicklung bei den individuellen Prämienverbilligungen.....	XX
8.3	Anhang 3: Graphiken Kanton Bern	XXI
8.3.1	Kostenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen	XXI
8.3.2	Kostenentwicklung bei den individuellen Prämienverbilligungen.....	XXI
8.4	Anhang 4: Weitere Graphiken	XXII
8.4.1	Budget RPV (Bundesanteil) von 2008 bis 2016.....	XXII
8.4.2	EL-Finanzierung vor und nach 2008	XXII
8.5	Anhang 4: Interviewleitfaden (Beispiel).....	XXIII
	Selbständigkeitserklärung.....	XXVI
	Über den Autor	XXVII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausgaben nach Staatsebene, Finanzstatistik EFV	8
Abbildung 2: Entflechtung nach den NFA-Grundsätzen	28
Abbildung 3: Mehrebenen-Modell, stark vereinfacht	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufgabenentflechtung (Bundes- oder Kantonsaufgabe)	14
Tabelle 2: Verbundaufgaben mit teilweisen Entflechtungsmassnahmen	15
Tabelle 3: Kriterien aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus und NFA-Grundsätze	25
Tabelle 4: Kriterien für die Aufgabenentflechtung nach dem Prinzip der Subsidiarität	29
Tabelle 5: Kriterien für die Aufgabenentflechtung gemäss fiskalischer Äquivalenz	29
Tabelle 6: Weitere Kriterien für die Aufgabenentflechtung	31
Tabelle 7: IPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zu den Kantonen	53
Tabelle 8: IPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund	53
Tabelle 9: IPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten	54
Tabelle 10: EL: Bewertung der fiskalischen Äquivalenz	56
Tabelle 11: EL: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund	57
Tabelle 12: EL: Bewertung von weiteren Entflechtungsmöglichkeiten	57
Tabelle 13: RPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zu den Kantonen	60
Tabelle 14: RPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund	60
Tabelle 15: RPV: Bewertung von weiteren Entflechtungsmöglichkeiten	61

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
Art.	Artikel
BBL	Bundesblatt
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	beziehungsweise
DBSt	Direkte Bundessteuer
EBG	Eisenbahngesetz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Ergänzungsleistungsgesetz
FABI	Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur
FDK	Finanzdirektorinnen- und Finanzdirektorenkonferenz
FiLaG	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen- und Gesundheitsdirektorenkonferenz
inkl.	inklusive
IPV	Individuelle Prämienverbilligungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVG	Krankenversicherungsgesetz
NFA	Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
ÖV	öffentlicher Verkehr
PBP	Personenbeförderungsgesetz
resp.	respektive
RPV	Regionaler Personenverkehr
RR	Regierungsrat
TU	Transportunternehmen
u.a.	unter anderem
VÖV	Verband öffentlicher Verkehr
VPG	Verordnung über die Personenbeförderung
Wibe	Wirksamkeitsbericht
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Aufgabenteilung Bund und Kantone nach der NFA	XIV
Anhang 2: Graphiken Kanton Zürich	XX
Anhang 3: Graphiken Kanton Bern	XXI
Anhang 4: Weitere Graphiken	XXII
Anhang 5: Interviewleitfaden	XXIII

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

„Allzu oft haben die Kantone ihre föderalistische Seele für ein Butterbrot an Subventionen verkauft.“¹

Die Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs sowie die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist ein Jahrhundertwerk. Die Diskussionen über eine Neugestaltung der Aufgabenteilung reichen bis in die 80er Jahre zurück. Mit der NFA waren zahlreiche Verfassungs-, Gesetzes- und Ordnungsänderungen auf Bundes- und Kantonsebene verbunden.

Die Aufgabenteilung war nach der Einführung 2008 ein politisch wenig beachtetes Themengebiet. Die Errungenschaften sollten zunächst auf ihre Tauglichkeit hin in der Praxis getestet werden. Im Rahmen der Diskussionen über den Finanzausgleich hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in ihren Stellungnahmen 2014 und 2015 gefordert, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu aufzurollen. Die Kantone haben ihre Vorstellungen zur Verbesserung der Aufgabenteilung in Form eines Positionsbezugs anfangs 2016 konkretisiert und im Juni 2016 an der Plenarversammlung der KdK verabschiedet.

Auch auf Bundesebene wurden das Parlament und der Bundesrat aktiv. Im August 2017 hat der Bundesrat den Berichtsentwurf zur Beantwortung der Motion 13.3363 „Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen“ den Kantonsregierungen zur Stellungnahme unterbreitet. Die Motion verlangt eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen. Im Weiteren soll die Aufgabenentflechtung in bestimmten Themenbereichen in einem separaten Projekt weiter vorangetrieben werden. Im Verlaufe des 2018 soll eine Vereinbarung zwischen dem Bund und der KdK abgeschlossen werden. Die Erarbeitung konkreter Lösungsvorschläge dauert voraussichtlich bis Ende 2020. Für Ende 2019 ist ein Zwischenbericht vorgesehen.

1.2 Problemstellung und Fragestellung

Von den über 30 gemeinsam finanzierten Verbundaufgaben wurden mit der NFA 20 vollständig entflochten. Diverse Verbundaufgaben blieben bestehen. Nebst konkreten Anpassungen in den Aufgabenbereichen wurden die beiden Grundprinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung konkretisiert resp. verankert.

Seit 2008 ist die Zahl der Verbundaufgaben wieder gestiegen und die Zentralisierungstendenzen haben gemäss den Untersuchungen von Schaltegger/Winistörfer, avenir suisse und der ch Stiftung zugenommen (Schaltegger et al., 2017, S. 44). Bundesparlament und Bundesverwaltung haben in den vergangenen Jahren Gesetze erwirkt, die darauf ausgerichtet sind, gewisse

¹ Kaspar Villiger, Alt-Bundesrat, zitiert durch Roland Fischer im Interview, Dozent Hochschule Luzern.

Aufgabenbereiche wieder neu zu verflechten. Dies führt zu Einschränkungen der kantonalen Autonomie und zu einem stärkeren Zentralisierungsdruck (Regierungsratsbeschluss des Kantons Bern, 2014, S. 1). Bereits im Rahmen der NFA wurde damals auf vergleichbare Tendenzen im Föderalismusgefüge hingewiesen (Wälti, 2003, S. 13; Waldmann, 2010, S. 5). Die neuen Tendenzen laufen den Leitgedanken der NFA zuwider.

Die Entwicklung bei den Ergänzungsleistungen (EL) und bei den Prämienverbilligungen (IPV) stellt den Bund finanzpolitisch vor grosse Herausforderungen, wachsen doch derzeit die Ausgaben schneller als die Einnahmen. Sie verdrängen schwach gebundene Ausgaben aus dem Budget, die ebenfalls wichtig sind für das Wachstum und die Wohlfahrt des Staates (EFV, 2017, S. 8). Die Kantone kritisieren, dass die Verteilung der Lasten sich seit Einführung des NFA 2008 zu ihren Ungunsten entwickelt hat. Die Kantone sind von der dynamischen Kostenentwicklung bspw. im Bereich der Ergänzungsleistungen überdurchschnittlich betroffen. Sie sind sich denn auch im Grundsatz einig, dass die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, die im Rahmen der Reform der NFA stecken geblieben ist, weitergeführt werden soll. Die Fortsetzung der Entflechtungsdiskussion betrifft nebst den EL, IPV und weiteren Aufgabenbereichen auch den regionalen Personenverkehr (RPV).

Daraus leiten sich folgende zwei Fragestellungen ab:

1. Wie werden die Entwicklungen hinsichtlich der Verflechtung vor und nach 2008 in den drei Verbundaufgaben
 - Prämienverbilligungen
 - Ergänzungsleistungen und
 - regionaler Personenverkehrvom Bund und den Kantonen wahrgenommen und bewertet?
2. Wie könnten die drei ausgewählten Verbundaufgaben weiter entflochten werden?

1.3 Ziele der Masterarbeit

Die drei berücksichtigten Aufgabenbereiche sollen auf Entflechtungsmöglichkeiten überprüft werden. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zu den laufenden Diskussionen über die Weiterführung der Aufgabenentflechtung leisten. Die Analyse fokussiert sich auf die Rekonstruktion der Vorhaben in den drei untersuchten Aufgabenbereichen im Rahmen der NFA sowie auf den heutigen Ist-Zustand. Daraus werden Empfehlungen für die Weiterführung der Aufgabenentflechtung abgegeben ("Sollte-Zustand"), die mit empirischen Aussagen unterlegt werden.

Eine nähere Analyse der Aufgabenentflechtung lässt sich wie folgt rechtfertigen: Ein funktionierender Staat setzt voraus, dass die Zuständigkeiten zwischen den Staatsebenen klar abgegrenzt und die Aufgaben und deren Finanzierung eindeutig zugewiesen sind. Eine klare Zuteilung der Verantwortlichkeiten führt zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben.

1.4 Abgrenzung zu anderen Forschungszweigen

Die Analyse legt ihren Fokus auf die Verbundaufgaben EL, IPV und RPV. Berücksichtigt werden zudem die Kantone Zürich und Bern als bevölkerungsreichste Kantone. Sie sind auch von der dynamischen Kostenentwicklung insbesondere in den EL und IPV stark betroffen².

Der Einbezug weiterer Kantone wäre zwar von grossem Interesse, würde aber den Rahmen der Masterarbeit sprengen. Die Gemeinden als dritte staatspolitische Ebene werden in der Analyse aus dem gleichen Grund nicht berücksichtigt. Sie sind zum jetzigen Zeitpunkt als Akteur noch nicht relevant. Ab Beginn eines Projekts zur Neugestaltung der Aufgabenteilung sind die Gemeinden aber miteinzubeziehen.

1.5 Aktueller Forschungsstand

Das Institut für Föderalismus der Universität Fribourg veröffentlicht jährlich im Auftrag der ch Stiftung eine Analyse zur Literatur zum schweizerischen Föderalismus. Schwerpunktmässig lassen sich folgende Punkte und Forschungsergebnisse hervorheben:

- Föderalismus und Demokratie im Grundsatz
- Kooperativer Föderalismus
- Tendenzen der Zentralisierung oder Dezentralisierung des schweizerischen Bundesstaats aus staatspolitischer und ökonomischer Sicht
- Sprachendiskussion
- Gemeindeautonomie
- Reformdiskussionen: Gebietsreformen, Anpassungen der politischen Struktur an die funktionellen Lebensräume, Reorganisation der Aufgabenteilung, etc.

Zur NFA gibt es beim Bund eine umfangreiche Sammlung an Berichten, welche die damalige Faktenlage sowie Entscheide auf Bundesebene gut dokumentieren. Daneben gibt es eine aktuelle und umfangreiche Literatur zum Thema Finanzausgleich und Aufgabenteilung. Berichte des Bundes und der Wissenschaft haben das Thema Aufgabenteilung Bund-Kantone in den vergangenen fünf Jahren wiederholt aufgegriffen, ohne sich aber mit konkreten Lösungsvorschlägen für eine weiterführende Aufgabenentflechtung auseinanderzusetzen. So beschäftigt sich Bernhard Waldmann mit den im Rahmen der NFA verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Astrid Spiess wiederum hat sich im Rahmen einer Studie vertieft mit dem Thema Verbundaufgabe auseinandergesetzt. Auch gibt es diverse Publikationen in den Medien über mögliche Entflechtungsansätze, allerdings bleiben diese meist eher vage oder sind politisch teils sehr umstritten³.

² Im Anhang ab Ziffer XX werden die Kostenentwicklungen in den untersuchten Aufgabenbereichen graphisch dargestellt.

³ Einen guten Überblick über eine mögliche Neugestaltung der Verbundaufgaben verschafft die aktuelle Studie von avenir suisse, <https://www.avenir-suisse.ch/publication/nfa-2/>, abgerufen am 1. März 2017.

1.6 Methodik

Der Autor hat für die Herleitung der theoretischen Überlegungen Recherchen in Büchern, Journals und Zeitungsartikeln betrieben. Für die Erhebung des empirischen Datenmaterials wurden insgesamt 17 Interviews mit Experten des Bundes, der Kantone, Kantonskonferenzen, der Wissenschaft und der Branche durchgeführt. Als Erhebungsinstrument wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, der je nach Fachgebiet und Interviewpartner individuell angepasst wurde.

Anhand des theoretischen Rahmenkonzepts der Multi-Level Governance und der Theorieansätze des ökonomischen Föderalismus werden zwei Arbeitshypothesen abgeleitet. Für die Bewertung der einzelnen Themenbereiche werden Kriterien für die Entflechtungsvorschläge resp. für den Status quo operationalisiert.

1.7 Aufbau der Arbeit

Als Erstes wird in Kapitel zwei auf die Einbettung der Aufgabenteilung im Schweizerischen Föderalismus eingegangen. Einerseits soll die Bedeutung der Aufgabenteilung in Bezug auf den schweizerischen Föderalismus aufgezeigt werden. Andererseits sollen die wichtigsten Entwicklungen in den vergangenen 25 Jahren skizziert werden, insbesondere die wesentlichen Inhalte der Jahrhundertreform der NFA. Der zweite Teil des Kapitels befasst sich mit den Theorieansätzen des ökonomischen Föderalismus und des Rahmenkonzepts der Multi-Level Governance. Die Bildung von zwei Arbeitshypothesen rundet das Kapitel ab. In Kapitel 3 wird das Forschungsdesign skizziert und in Kapitel 4 werden die Ergebnisse der Interviews ausgewertet. Kapitel 5 nimmt eine Bewertung der Ergebnisse anhand der Kriterien vor. Daraus werden Empfehlungen abgeleitet. Das Schlusswort fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und skizziert einen Ausblick für weiterführende Untersuchungen.

2 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

2.1 Einbettung der Aufgabenteilung im schweizerischen Föderalismus

Der Föderalismus kann allgemein als Machtaufgliederung durch vertikale Gewaltenteilung definiert werden, indem den Gliedstaaten (Kantone, Gemeinden) weitgehende territoriale Eigenständigkeit gewährt wird (Sturm, 2010, S. 17). Frey führt diese Definition weiter aus. Für ihn handelt es sich beim Föderalismus um eine politische Organisation, bei der die übergeordnete Ebene dafür sorgt, dass die darunterliegenden Gliedstaaten untereinander verbunden bleiben und diese bei der Willensbildung auf der übergeordneten Ebene beteiligt sind (Frey, 1977, S. 13).

Die Autonomie der Kantone, ihre Gleichberechtigung, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten an den Willensbildungsprozessen des Bundes sowie ihre verfassungsrechtlichen Pflichten zur Zusammenarbeit sind Hauptmerkmale des schweizerischen Bundesstaates. Den einzelnen Bindegliedern ist es gestattet, möglichst eigene, den regionalen oder lokalen Bedürfnissen angepasste Regelungen zu treffen. Im Vergleich zu anderen Bundesstaaten verfügen die Kantone als Gliedstaaten über stark ausgebaute Kompetenzen und Selbstbestimmungsrechte. So sind bspw. die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen äusserst dezentral geregelt (Vatter, 2016, S. 441).

Aufgrund der Steuerkonkurrenz zwischen den Kantonen wird der schweizerische Föderalismus auch als wettbewerbsföderalistisches System bezeichnet. Linder spricht von einem System der Nichtzentralisierung, wonach die Kantone wichtige Bereiche staatlicher Autonomie behalten konnten, namentlich im Verfassungs- oder Steuerbereich (Linder, 2012, S. 156), aber auch im Bildungs-, Gesundheits- oder Justizbereich. Diese Nichtzentralisierung verspricht auch den Fortbestand der kulturell verschiedenen Lebensstile und den Schutz der konfessionellen und sprachlichen Besonderheiten der Kantone (Linder, 1999, S. 36). Der schweizerische Föderalismus basiert somit auf der Anerkennung der Unterschiede und dem Prinzip der Eigenständigkeit der Kantone und Gemeinden (Braun, 2003, S. 67).

Der föderalistische Gedanke ist in diversen verfassungsrechtlichen Bestimmungen enthalten. Namentlich die Mitwirkung der Kantone bei Verfassungsrevisionen, das bundesstaatlich motivierte Zweikammersystem und die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, worunter auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gehört (Häfelin et al., 2016, S. 48). Die Kantone sind gemäss Art. 3 und 43 Bundesverfassung (BV) für alle dem Bund nicht zugewiesenen Aufgaben zuständig. Gemäss Art. 42 BV ist der Bund für diejenigen Aufgaben zuständig, die ihm explizit oder implizit zugewiesen sind (Waldmann, 2015b, S. 3). Für neue Bundeskompetenzen bedarf es einer Anpassung der Bundesverfassung, welche dem obligatorischen Referendum untersteht. Die ausgedehnten Kompetenzen der Kantone sind in Art. 3 BV festgehalten. In diesem Artikel wird die Ausgestaltung des Subsidiaritäts-

prinzips skizziert. Will der Bund eine Aufgabe übernehmen, muss er den Beweis erbringen, dass die Aufgabe nicht besser den Kantonen zustehen sollte (Vatter, 2014, S. 121).

Nach Vatter bestehen keine allgemeingültigen Kriterien zur Abgrenzung der Bundes- und Kantonskompetenzen. Eine Aufgabe kann den Kantonen oder dem Bund zugewiesen werden, oder Bund und Kantone erfüllen die Aufgabe gemeinsam (Vatter, 2016, S. 444), wobei diese Zusammenarbeit nicht explizit in der Bundesverfassung geregelt ist. Heute spricht man auch von so genannten Verbundaufgaben, deren Begrifflichkeit nicht einheitlich definiert ist und im folgenden Kapitel kurz erläutert wird.

2.2 Typologie der Verbundaufgabe

Der Begriff der „Verbundaufgaben“ wurde im Rahmen des NFA-Projekts eingeführt und dort für Aufgabenbereiche verwendet, die sich im Zuge der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung weder eindeutig dem Bund noch den Kantonen zuordnen liessen. Bei den Verbundaufgaben handelt es sich um ein sehr heterogenes Gebilde von Aufgaben. Sie können sowohl den Zuständigkeitsbereich des Bundes als auch denjenigen der Kantone betreffen (Spiess, 2016b, S. 27). Durch diese Verwendung des Begriffs wurden die Verbundaufgaben zu gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen erklärt, was staatsrechtlich nicht korrekt ist. Diese Definition erweckt den Eindruck, dass ein als Verbundaufgabe bezeichneter Aufgabenbereich in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen fällt (Spiess, 2016a, S. 3). Dies widerspricht aber dem verfassungsrechtlichen Verständnis, wonach Art. 42 BV dem Bund in abschliessender Weise Zuständigkeiten/Kompetenzen und Aufgaben zuweist (Rhinow et al., 2016, S. 134). Für die dem Bund nicht zugewiesenen Aufgabenbereiche gemäss Art. 3 und Art. 43 BV sind die Kantone zuständig. Der Begriff der Aufgabe ist nach verfassungsrechtlichem Verständnis untrennbar mit der Zuständigkeit oder Kompetenz einer Staatsebene verbunden (Spiess, 2016a, S. 3). Für einzelne Aufgabenbereiche sind Bund und Kantone parallel zuständig. Aus Sicht von Waldmann wird unter dem Begriff der Verbundaufgabe nicht genügend scharf zwischen der reinen Finanzierungsoptik und der verfassungsrechtlichen Perspektive unterschieden. Unter der verfassungsrechtlichen Perspektive ist eine „echte“ Aufgabenzuweisung an den Bund und die Kantone im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe nicht auszumachen (Waldmann, 2015b, S. 24). Der Begriff der Verbundaufgaben wird in der Bundesverfassung selber nicht erwähnt. Hingegen wird dem Bund und den Kantonen verfassungsrechtlich vorgeschrieben, dass sie sich innerhalb der Aufgabenerfüllung absprechen müssen. Die Koordinationspflichten sind je nach Aufgabenbereich unterschiedlich stark ausgeprägt.

Somit ist die Terminologie der Verbundaufgabe aus verfassungsrechtlicher Perspektive unwichtig. Sie ist aber im Zusammenhang mit der NFA von zentraler Bedeutung, da sie jene Aufgaben definiert, die sich im Rahmen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung nicht in die alleinige Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone zuweisen liessen (Botschaft des Bundesrates, BBL 2001 2229, S. 2329). Die vorliegende Arbeit orientiert sich an der Definition von Waldmann und Spiess, wonach für die Charakterisierung einer Aufgabe als Verbundaufgabe der Aspekt der *gemeinsamen Finanzierung* durch Bund und Kantone zählt

(Waldmann, 2015b, S. 27; Spiess, 2016a, S. 3). Diese Begriffsverwendung deckt sich mit derjenigen des Bundes, wonach die Verbundaufgabe als Aufgabe von Bund und Kantonen definiert wird, die von beiden Staatsebenen *gemeinsam finanziert* wird (Botschaft des Bundesrates, BBL 2001 2291, S. 2545).

2008 bestanden 17 Aufgabenbereiche, welche damals wie heute gemeinsam von Bund und Kantonen finanziert werden (EFD & KdK, 2007b, S. 23). Namentlich sind dies die individuellen Prämienvverbilligungen gemäss dem Krankenversicherungsgesetz (KVG), Ergänzungsleistungen, Stipendien im tertiären Bereich, Agglomerationsverkehr, öffentlicher Regionalverkehr, Hauptstrassen, Lärmschutz, Straf- und Massnahmenvollzug, amtliche Vermessung, Heimatschutz und Denkmalpflege, Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasser- und Gewässerschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Wald, Jagd und Fischerei⁴.

2.3 Entwicklung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die schweizerische Bundesverfassung von 1848 hat dem Bund nur wenige Kompetenzen zugestanden. Diese beschränkten sich auf das Geld- und Zollwesen, später dann zusätzlich auf das Postwesen, die Sicherung der inneren Ordnung, die Armee und die Aussenpolitik. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg führte zu einem starken Ausbau der Bundesaufgaben. Auch bei den Kantonen hat die Fülle an Aufgaben zugenommen, was auch auf das wachsende Bedürfnis nach staatlicher Intervention zurückzuführen ist (Wolf, 2012, S. 164, EFD & KdK, 2007a, S. 6). Die Infrastrukturpolitik, die Energie, der Nationalstrassenbau, die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Bau der NEAT bildeten in den Nachkriegszeiten die wichtigsten Bereiche der Übertragung von Kompetenzen an den Bund (Schaltegger et al., 2017, S. 27). Mit der zunehmenden Aufgabenerfüllung durch den Bund wurden die Kantone zusehends mit Vollzugsaufgaben betraut.

Mit dieser Entwicklung ging eine zunehmende und undurchschaubare Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen in verschiedenen Politikfeldern einher (Freiburghaus & Buchli, 2003, S. 46). Braun spricht in diesem Zusammenhang von einer merkwürdigen Mischung eines klaren Trennsystems bei den Einnahmen und einem intransparenten Verbundsystem bei den Ausgaben (Braun, 2003, S. 63).

An die Stelle der Zuordnung gesamter Aufgabengebiete traten mit der Zeit differenzierte Zuordnungen von Kompetenzen und Aufgaben an den Bund und die Kantone, wobei – wie schon erwähnt – keine Gemeinschaftsaufgaben nach verfassungsrechtlichem Denken entstanden (Vatter, 2016, S. 446). Die verschiedenen Verfassungsrevisionen, deren Höhepunkt die Verfassungsreform von 1999 darstellte, führten zu einer weiteren Verdichtung des Verbundaufgabensystems. Die Verfassungsreform von 1999 betont den kooperativen Föderalismus als partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und den Gemeinden. Gemäss

⁴ In den vergangenen Jahren kamen die Berufsbildung, die Hochschul- und Fachhochschulförderung hinzu. Somit können rund 20 Aufgabengebiete als Verbundaufgabe Bund und Kantone gezählt werden. Des Weiteren zählen die Entwicklungsprogramme für Berggebiete, die energetische Sanierung von Gebäuden und die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländer zu den Verbundaufgaben.

Häfelin et al. sowie Jaag bezeichnet der kooperative Föderalismus „*alle Formen von Zusammenarbeit unter den Gliedstaaten oder zwischen Gliedstaaten und Bund, wobei diese Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgen oder durch eine Norm des Bundesrechts besonders vorgesehen werden kann*“ (Häfelin et al., 2016, S. 391; Jaag, 2013, S. 775). Den Kantonen soll zudem eine bessere Mitwirkung in bundespolitischen Fragen ermöglicht werden.

Die NFA ab 2008 war nebst der Verfassungsreform von 1999 ein weiterer Schritt zu einer gross angelegten Föderalismusreform, die den Föderalismus im Interesse einer effizienten und bürgernahen Aufgabenerfüllung stärken sollte (EFD & KdK, 2007a, S. 6). Volk und Stände stimmten 2004 der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund und Kantone zu. Insgesamt wurden 27 Verfassungsartikel geändert. Die Reform führte im Wesentlichen zu einer verbesserten Aufgabenteilung und somit zu einer stärkeren Entflechtung von Staatsaufgaben sowie zu einem Ausbau des Finanzausgleichs (Häfelin et al., 2016, S. 23).

Die aktuelle finanzielle Aufgabenteilung gemessen an den Ausgaben lässt sich anhand der Abbildung 1 ablesen. Jede der drei Staatsebenen verfügt über Schwerpunktthemen, wobei sich gewisse Themengebiete überlagern. Der Bund ist primär für die Aussen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik sowie Verkehrs- und Sozialpolitik zuständig. Die Kantone sind vor allem mit den Themen öffentliche Sicherheit, Gesundheits- und Bildungswesen betraut, wobei aber der Bund im Gesundheits- und Sozialbereich als gewichtiger Mitfinanzierer die Kantone unterstützt. Die Gemeinden sind wiederum für Bereiche zuständig, die dem Bürger nahestehen (kommunale Sicherheit, Bau- und Planungsrecht, Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben). Innerhalb der einzelnen Kantone gibt es wiederum sehr grosse Unterschiede in der Dezentralisierung resp. Zentralisierung in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden gemessen an den Ausgaben. So betragen die Ausgaben der Kantonshaushalte Zürich und Schwyz ca. 50%, während dem der Kanton Basel-Stadt zu 100% die Einnahmen oder Ausgaben selber tätigt (Schaltegger, Feld und Schnellenbach, 2008, S. 616).

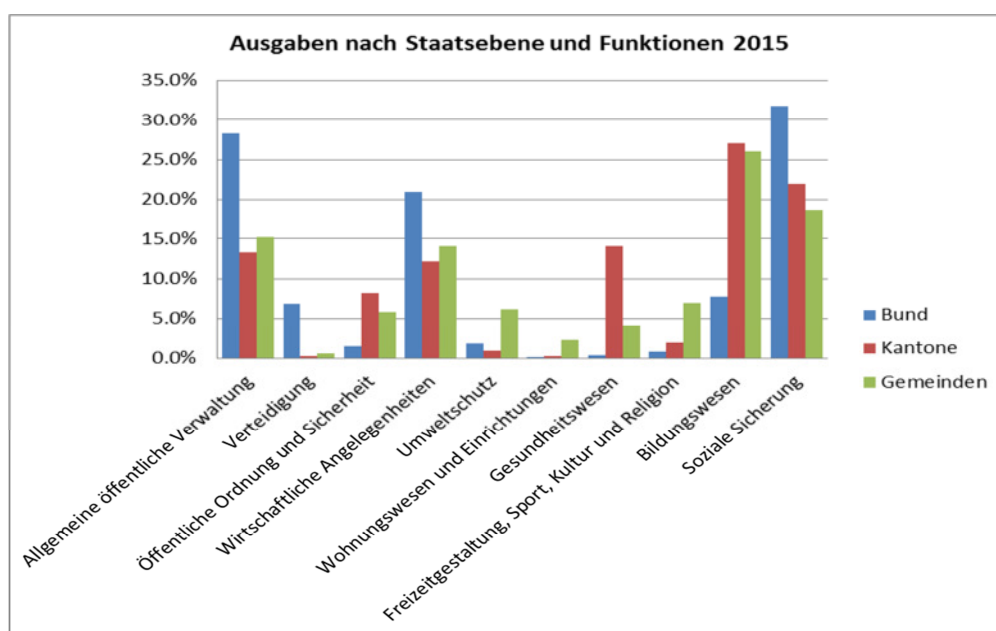


Abbildung 1: Ausgaben nach Staatsebene, Finanzstatistik EFV

Im folgenden Kapitel werden die Gründe, Ziele und die wichtigsten Errungenschaften der NFA aufgezeigt.

2.4 Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs sowie Aufgabenteilung

2.4.1 Ausgangslage

Der damalige Finanzausgleich stammte aus dem Jahr 1959. Die Verfassung legte fest, dass bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone berücksichtigt werden musste, was faktisch einem indirekten Finanzausgleich entsprach (Mischler & Moser 2011, S. 275).

In den darauffolgenden Jahrzehnten kam es zu einem unsystematischen, undurchsichtigen und nicht mehr steuerbaren System von Finanzausgleichstransfers bestehend aus über 100 Einzelmassnahmen zwischen Bund und Kantonen (EFD & FDK, 1996, S. 7; Schaltegger & Frey, 2003, S. 246), wobei in den meisten Aufgabenbereichen die Finanzkraft als wichtiger Bestandteil in der Vergabe von Bundessubventionen fungierte.

Der Finanzausgleich bestand aus vier Grundpfeilern (Mischler und Moser, 2011, S. 276-277):

1. **Finanzkraftindex:** Der Finanzkraftindex war die Grundlage für die Abstufung der Transfers zwischen Bund und Kantonen. Der Index berechnete sich anhand der vier Teilindikatoren Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und Berggebiete. Sie wurden für die Berechnung unterschiedlich stark gewichtet.
2. **Kantonsanteile an Bundeseinnahmen:** Die Kantone erhielten 30% des Ertrags der direkten Bundessteuer, Anteile an den Mineralölsteuereinnahmen und den Verkehrsabgaben sowie zwei Drittel des Nationalbankgewinns.
3. **Projektgebundene Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone:** Die Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes wurden gemäss dem Finanzkraftindex abgestuft an die Kantone vergeben. Die auch als Finanzkraftzuschläge bezeichneten Transferzahlungen wurden durch eine Ober- und Untergrenze beschränkt.
4. **Kantonsbeiträge an die Sozialwerke wie AHV, IV und Familienzulagen in der Landwirtschaft:** Kantone mit einem hohen Finanzkraftindex mussten einen höheren Beitrag entrichten als Kantone, die einen tiefen Finanzkraftindex aufwiesen.

2.4.2 Mängel und Reformvorschläge im Rahmen der NFA

Vorschläge für eine umfassende Reform des schweizerischen Föderalismus reichen weit zurück. Bereits in den 70er Jahren gab es Untersuchungen zur Frage, welcher Aufgabenbereich aus ökonomischer Sicht entweder dem Bund oder den Kantonen zugeordnet werden sollte. Dabei wurde anhand ausgewählter Aufgabenbereiche untersucht, wie die Entscheidungskompetenz, der Vollzug und die Finanzierung des jeweiligen Aufgabenbereichs in der BV neu geregelt werden könnten (Frey, 1977, S. 63). Versuche des damaligen Bundesrates Kurt Furg-

ler in den 80er Jahren, auf politischer Ebene ein „NFA-Projekt“ zu lancieren, blieben aber erfolglos.

Initialzündend für das NFA-Projekt waren der Bericht der EFV über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs von 1991 und das Professoren-Gutachten von 1994. Neben der Überprüfung der Wirksamkeit des gesamten Finanzausgleichssystems hatten die Autoren drei Hauptmängel des schweizerischen Finanzausgleichs festgestellt (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2301):

1. *Zentralisierungstendenzen*: Die Autoren stellten eine zu zentralistische Ordnung fest. Zudem fehlte ein effektiver Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Da sich die Kantone an der Finanzierung von Verbundaufgaben zwingend zu beteiligen haben, führte die zunehmende Reglementierung auf Bundesebene zu kaum beeinflussbaren Kosten. Der Handlungsspielraum wurde zusehends eingeengt und das eigenverantwortliche Handeln verkleinert, was die Zentralisierung von Aufgabenbereichen weiter förderte.
2. *Ineffiziente Ausgestaltung und Ausrichtung der Finanz-Transfers*: Die Ziele der Transfers waren unklar und die Beitragssätze zu hoch. Die vielen Subventionsregelungen waren intransparent und führten zu Fehlanreizen. Die Prüfung der Wirkungsweise der Subventionen war zudem unzureichend und es mangelte an Erfolgskontrollen (Wälti, 2003, S. 100).
3. Die *Vermischung von Effizienz- und Umverteilungszielen* hatte zur Folge, dass die optimale Versorgung mit öffentlichen Leistungen und der Ausgleich der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kantone nicht im erwünschten Ausmass erreicht wurde oder mit zu hohen Kosten verbunden war. Vor allem ressourcenschwache Kantone wurden dadurch verleitet, einer nicht bedarfsgerechten Ausgabenpolitik nachzugehen (zu den Fehlanreizen vgl. Box auf S. 12).

Das EFD kam zusammen mit der FDK zum Schluss, dass zwar die finanzkraftabhängigen Zahlungen des Bundes in den 70er und 80er Jahren real stark zunahmen, das Auseinanderklaffen von ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen in der Tendenz aber weiter zunahm. Mitverantwortlich waren die finanzkraftabhängigen Teile der Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen, die sich zusammen mit den steigenden Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer (DBSt) zugunsten der finanziell starken Kantone entwickelt haben.

Die Mängel und der Reformbedarf wurden 1996 im Bericht zu den Grundzügen der NFA, der von einer vom Bund und Kantonen getragene Projektorganisation erarbeitet wurde, bestätigt und ergänzt. Daraus wurden folgende Reformvorschläge an den Bundesrat formuliert (EFD & FDK, 1996, S. 15-16):

- Die Zuordnung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist gemäss dem Prinzip der Subsidiarität zu gestalten. Eine komplette Entflechtung der gemeinsamen Aufgaben ist anzustreben.
- Aufgrund der Entflechtungen von Verbundaufgaben ist die interkantonale Zusammenarbeit zu vertiefen. Ein interkantonaler Lastenausgleich soll Kantone entlasten, die Leistun-

gen erbringen, von denen aber andere Kantone profitieren (Minderung des Trittbrettlphänomens).

- Die Kantone sollen mehr zweckfreie Mittel in Form eines Ressourcen- und Lastenausgleichs erhalten. Der neue Finanzausgleich ist von den übrigen Aufgaben zu entkoppeln und soll die Disparitäten im Sinne der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verringern.

Die beschriebenen Mängel bezogen sich zu Beginn der NFA primär auf den alten Finanzausgleich und auf die weiteren Transferzahlungen. Mit dem Einbezug der Aufgabenteilung, den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen sowie dem Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wurde der Umfang des NFA-Projekts über die eigentliche Reform des Finanzausgleichs hinaus erweitert (Wettstein, 2003, S. 37), was den Einbezug der KdK in die weiteren Arbeiten mit sich brachte.

Die darauffolgende Vernehmlassung zeigte, dass mit Ausnahme der Sozialdemokratischen Partei (SP) und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) der Bericht auf gute Resonanz stiess und das Reformvorhaben weiter vorangetrieben werden sollte (EFD & KdK, 2004, S. 3). Basierend auf dem Grundlagenbericht 1996 hat die Projektorganisation 1999 einen Schlussbericht zu Händen des Bundesrates überwiesen, der als Grundlage für die erste NFA-Botschaft von 2001 fungierte. In der Botschaft des Bundesrates 2001 wurden die Mängel im Finanzausgleichssystem wie folgt konkretisiert (BBL 2001 2229, S. 2331, Mischler & Moser, 2011, S. 277/278):

- *Verknüpfung des Finanzkraftindex mit der Höhe der Transferzahlungen:* Der grösste Mangel war die Abstufung der Subvention nach Finanzkraft, was zu Fehlanreizen führte. Der Finanzkraftindex vermischte die ressourcen- und lastenorientierten Indikatoren. Dies führte dazu, dass die Aussagekraft und Zuverlässigkeit der Indikatoren zur Berechnung des Finanzkraftindex generell in Frage gestellt wurden. Die Berücksichtigung der Steuerbelastung bietet einen Anreiz, die Besteuerung auf hohem Niveau zu belassen. Als lastenorientierter Indikator wurden nur die Sonderlasten der Berggebiete berücksichtigt. Andere Indikatoren wurden ausgeblendet (bspw. soziodemographische Indikatoren der Zentrums Kantone). Das kantonale Volkseinkommen als weiterer Indikator war methodisch unzureichend.
- *Die Ausgleichswirkung des bisherigen Finanzausgleichssystems war ineffizient:* Die Vermischung des Umverteilungsziels mit dem Ziel der Aufgabenerfüllung durch die Finanzkraftzuschläge bei zweckgebundenen Subventionen führte nicht zur beabsichtigten Verbesserung der finanziellen Lage der schwachen Kantone, sondern verführte diese zu höheren Ausgaben, um möglichst viele Mittel zu erhalten (vgl. Box S. 12).
- *Zentralisierungsprozess:* Dem Bund wurden auf dem Weg zum Interventions- und Leistungsstaat stetig mehr Aufgabenbereiche übertragen. Dies führte zur zunehmenden Verflechtung der beiden obersten Staatsebenen. Die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen waren verknüpft mit Bundesvorgaben. Dies führte zu einer Untergrabung der Kantonsautonomie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, indem Bundestransfers abhängig waren vom Verhalten des Kantons. Die zunehmenden Verflechtungen führten zudem zu

unklaren Aufgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten. Der Handlungsspielraum und die Finanzlast der Kantone wurden eingeengt, wohingegen die Einflussmöglichkeiten des Bundes grösser wurden. Die Kantone wurden mit reinen Vollzugsaufgaben beauftragt, gleichzeitig wuchsen die Ausgaben des Bundes (Mischler & Moser, 2011, S. 278; Abderhalden, 1999, S. 163). Die Kantone verloren zusehends ihre Finanzautonomie und wurden zu Bittstellern des Bundes degradiert.

- Aus *finanzpolitischer Sicht* wurde kritisiert, dass durch die zweckgebundenen Transfers die Kantone in zunehmende finanzielle Abhängigkeit des Subventionsgebers gerieten. Dies betraf insbesondere finanzschwache Kantone. Problematisch war die Orientierung des Transfersystems am Aufwand (Botschaft des Bundesrates, BBL 2001 2229, S. 2342). Mittels Inputgrössen der Kantone hat der Bund die Transferzahlungen gesteuert. Die Leistungserbringung (Output) und Wirkungen wurden für die Gestaltung der Transfers nicht berücksichtigt. Der hohe Anteil an zweckgebundenen Mitteln führte faktisch zu einer Verbilligung der angebotenen staatlichen Leistung. Es wurde der Anreiz geschaffen, eine grössere Menge bereitzustellen, als eigentlich benötigt wurde (Braun, 2003, S. 79). Dies führte zu einem ineffizienten Einsatz von staatlichen Mitteln. Zusätzlich kam hinzu, dass die Bereitstellung der öffentlichen Güter nicht vor Kantonsgrenzen haltmachte und zu so genannten Spill over-Effekten führte. Es fehlte an Instrumenten, welche die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich förderten, um die Kreise von Nutzern, Bezahlern und Entscheidern möglichst in Übereinstimmung zu bringen, was einer Stärkung des fiskalischen Äquivalenzprinzips entspricht.

Anschauungsbeispiel: Fehlanreize im Infrastrukturbau

Die Kantone hatten sowohl bei einem Neubau als auch bei einer Strassensanierung die gleich hohen Kosten zu tragen, wobei der Bundesanteil bei einem Neubau bis zu dreimal so hoch sein konnte als bei einer blossen Sanierung. Der Fehlanreiz bestand darin, dass Kantone mit einem hohen Anteil an Finanzkraftzuschlägen des Bundes Infrastrukturprojekte realisierten. Auf diese Art und Weise konnten die Kantone mehr Bundesgeld abholen. Es entstanden überdimensionierte Strassenprojekte, die den ökonomischen Prinzipien völlig widersprachen (EFD und KdK 2007b, S. 9). Im Kanton Luzern wurde in den 90er Jahren über eine Sanierung einer Kantonsstrasse ins Entlebuch debattiert. Ein Ausbau der Strasse wäre doppelt so teuer gewesen als eine Sanierung. Der Kanton Luzern hätte aber sowohl für die Sanierung als auch für den Ausbau gleich viel bezahlt, weil bei einem Ausbau die Hälfte der Kosten durch den Bund finanziert worden wären. Entsprechend kam es zu einem Ausbau, obwohl der Bedarf dazu offenbar nicht vorhanden war.

2.4.3 Ziele der NFA

Die NFA-Zielsetzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Aufgaben, Kompetenzen und Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen sollen so weit als möglich entflochten und die Verantwortlichkeiten der zwei Staatsebenen geklärt werden. Wegweisend soll das Prinzip der Subsidiarität sein. Eine staatliche Aufgabe ist nur dann einer höheren Staatsebene zu übertragen, wenn diese die Aufgabe nachweislich besser als die untergeordnete Staatsebene erfüllen kann. Die Eigenverantwortung der Kantone ist zu stärken und der Föderalismus zu revitalisieren. Bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen soll vermehrt ziel- und wirkungsorientiertes Handeln im Sinne der New Public Management-Ansätze im Vordergrund stehen (Abderhalden, 1999, S. 163).
- Ein weiteres Ziel ist die Steigerung der Wirksamkeit des Finanzausgleichs: Die kantonalen Disparitäten (Wirtschaftsleistung, Steuerbelastung) sind zu verringern. Gleichzeitig soll die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler und internationaler Ebene gewährleistet sein (Mischler & Moser 2011, S. 280).
- Die vertikale und horizontale Zusammenarbeit soll gestärkt werden. Das Instrument der Globalbeiträge im Rahmen der Programmvereinbarungen Bund-Kantone sollen die klassischen zweckgebundenen Subventionen ersetzen. Was die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen betrifft, soll die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ausgebaut werden (Botschaft des Bundesrates, BBL 2001 2229, S. 2314, 2333).

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten beschlossenen Kernelemente des damaligen NFA-Projekts skizziert, wobei der Fokus auf der Aufgabenteilung liegt.

2.4.4 Kernelemente der NFA

2.4.4.1 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Schlussbericht des EFD und der KdK vom März 1999 haben eine Mehrheit der Kantone und die bürgerlichen Parteien die vorgesehene Aufgabenentflechtung begrüsst. Sie hätten gar noch eine konsequentere Aufgabenentflechtung gewünscht. Die SP und die Grünen lehnten eine Kantonalisierung mehrheitlich ab. Wurde in den Vorarbeiten zur ersten Botschaft noch von insgesamt 32 Verbundaufgaben für mögliche Entflechtungen resp. Teilentflechtungen ausgegangen, waren in der ersten Botschaft noch deren 20 vorgesehen. 7 Aufgabenbereiche sollten integral dem Bund und 13 Aufgabenbereiche den Kantonen zugewiesen werden. In 12 Verbundaufgaben sollten Teilentflechtungen vorgenommen werden (Botschaft des Bundesrates, BBL 2001 2229, S. 2335-2338).

Die Entflechtungen entsprachen damals einem Finanzvolumen von rund 5 Mrd. Franken (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2495). Für rund die Hälfte der integralen oder teilweisen Entflechtungen waren Verfassungsänderungen vorgesehen. In den Art. 60-123 BV waren Detailangaben für die Aufgabenentflechtung in den einzelnen Bereichen enthalten. Die

restlichen Änderungen betrafen diejenigen auf Gesetzesstufe, deren Konkretisierung in der zweiten NFA-Botschaft von 2005 erfolgte.

Die zweite NFA-Botschaft und die anschliessende parlamentarische Debatte führten bei der Aufgabenteilung zu wenigen Änderungen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2004, S. 9). So blieb entgegen eines ursprünglichen Antrages des Bunderates der Denkmal-, Heimat- und Ortsbildschutz von nationaler Bedeutung eine Verbundaufgabe, ebenso die gemeinsame Finanzierung der Raumplanung. Für die Kantone neu hinzu kamen die landwirtschaftlichen Beratungszentralen, bei denen die finanzielle Unterstützung des Bundes gestrichen wurde. Schlussendlich wurden nachfolgende Aufgaben vollständig dem Bund oder den Kantonen zugeteilt resp. blieben Verbundaufgaben (EFD & KdK, 2007b, S. 19-25). Eingehende Ausführungen zu den Aufgabenbereichen – mit Ausnahme der drei untersuchten Verbundaufgaben, befinden sich im Anhang.

Nr.	Aufgabenbereich	Bund	Kantone
1)	Individuelle Leistungen der AHV	x	
2)	Individuelle Leistungen der IV	x	
3)	Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen	x	
4)	Nationalstrassen	x	
5)	Landesverteidigung	x	
6)	Landwirtschaftliche Beratungszentralen	x	
7)	Tierzucht	x	
8)	Heime: Bau- und Betriebsbeiträge		x
9)	Sonderschulung		x
10)	Betagten- und Behindertenorganisationen		x
11)	Ausbildungsstätten für soziale Berufe		x
12)	Stipendien		x
13)	Turnen/Sport (Schulsport/Lehrmittel)		x
14)	Verkehrstrennung/Niveauübergänge		x
15)	Flugplätze		x
16)	Berggebiete (Wohnverhältnisse)		x
17)	Landwirtschaftliche Beratung (direkte Beratungsarbeit)		x

Tabelle 1: Aufgabenentflechtung (Bundes- oder Kantonsaufgabe)

17 Aufgabenbereiche wurden als Verbundaufgaben definiert. In einzelnen Aufgabenbereichen kam es zu kleinen Teilentflechtungen. Je nach Zählweise wird in der Literatur auch von 14 oder 15 Verbundaufgaben gesprochen. Der Autor hält sich an die Vorgaben gemäss EFV und KdK. Teilentflechtung bedeutet, dass innerhalb eines Aufgabenbereichs lediglich gewisse Teilbereiche entflochten wurden. Für diesen Teilbereich ist nur noch eine Staatsebene zuständig.

Die Änderungen in den einzelnen Aufgabenbereichen sind im Anhang XIV ausführlich beschrieben.

Nr.	Aufgabenbereich
1)	Krankenversicherung (Prämienverbilligungen)
2)	Ergänzungsleistungen (Existenzsicherung, Teilentflechtung)
3)	Stipendien (Tertiärbereich)
4)	Agglomerationsverkehr
5)	Regionaler Personenverkehr
6)	Hauptstrassen
7)	Lärmschutz
8)	Straf- und Massnahmenvollzug
9)	Amtliche Vermessung
10)	Heimatschutz und Denkmalpflege
11)	Natur- und Landschaftsschutz
12)	Hochwasserschutz
13)	Gewässerschutz
14)	Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen
15)	Wald
16)	Jagd
17)	Fischerei

Tabelle 2: Verbundaufgaben mit teilweisen Entflechtungsmassnahmen

2.4.4.2 Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit Bund-Kantone

Die Programmvereinbarung ist eine neue Zusammenarbeitsform zwischen Bund und Kantonen und stellt ein bewährtes Instrument des New Public Management dar (Art. 46 Abs. 2 BV). Die Programmvereinbarung wird für gewisse übrig gebliebene Verbundaufgaben angewendet, namentlich in den Bereichen amtliche Vermessung, Natur- und Landschaftsschutz, Wald, Jagd- und Fischerei, Denkmalpflege, Hochwasserschutz, Lärmschutz, Entwicklungsprogramm für Berggebiete und energetische Sanierung von Gebäuden (Bundesrat, 2014a, S. 147). Der Bund beschränkt sich dabei auf die Festlegung strategischer Vorgaben, während die Kantone für die operative Umsetzung zuständig sind (Botschaft des Bundesrats, BBL 2005 1465, S. 6297). Der Bund handelt seine Anliegen partnerschaftlich mit den Kantonen aus. Als Finanzierungsform fungieren Globalbeiträge für ganze Programme. Bis 2007 hatte der Bund zweckgebundene Beiträge an einzelne Projekte geleistet.

Nebst der Neugestaltung der Aufgabenteilung und der Einführung der Programmvereinbarungen waren die Einführung des Finanz-, Lasten und Härteausgleichs sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich weitere zentrale Elemente der NFA ab 2008, die im Folgenden kurz erläutert werden.

2.4.4.3 Finanz-, Lasten- und Härteausgleich

Die Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung brachte eine klare Trennung der Allokations- und Distributionsziele mit sich. Während die Aufgabenteilung Allokationsziele verfolgte, wurden mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs distributive Ziele verfolgt. Das Allokationsziel bezweckt eine möglichst optimale Zuteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Aufgabenbereiche. Das Distributionsziel wiederum verfolgt eine annähernd identische und gerechte Verteilung der Mittel. Der neue Finanzausgleich hat das Ziel,

die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone zu mindern und die übermässigen Belastungen aufgrund geografischer oder soziodemografischer Nachteile abzugelten.

Gemäss dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) soll angestrebt werden, dass der ressourcenschwächste Kanton nach Finanzausgleich mindestens 85% des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials erreicht. Zur Erreichung dieses politisch festgelegten Mindestziels führte der Bund den Ressourcenausgleich ein. Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Ressourcenpotential der Kantone. Das Verhältnis des Ressourcenpotentials pro Kopf zum Schweizer Durchschnitt ergibt den Ressourcenindex. Kantone über dem Schweizer Durchschnitt sind ressourcenstark, Kantone unter dem Durchschnitt ressourcenschwach. Der Ressourcenausgleich wird vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen alimentiert. Der sogenannte Lastenausgleich, welcher vollständig vom Bund finanziert wird, gilt übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten der Kantone ab.

Der Härteausgleich unterstützt während einer Übergangsphase von 35 Jahren ressourcenschwache Kantone, die durch den Wechsel vom alten zum neuen System schlechter gestellt werden, mit zusätzlichen finanziellen Mitteln. Der Härteausgleich wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanziert.

2.4.4.4 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Um das Problem der räumlichen Spill over-Effekte auf horizontaler Ebene anzugehen, hat der Bund 2008 die Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gestärkt. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen wurden mit der Einfügung der Abs. 4 und 5 des Art. 48 BV und des Art. 48a BV geschaffen und in Art. 13 FiLaG konkretisiert. Die Kantone mussten bei der Einführung der NFA eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) erarbeiten, die von allen Kantonen ratifiziert werden musste. Sie ist Grundlage für interkantonale Verträge und Konkordate, welche in den Aufgabenbereichen Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung sowie in der Spitzenmedizin ihre Anwendung finden. Das Instrument soll dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welche die Vereinigung der räumlichen Kreise der Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger von öffentlichen Leistungen verlangt, möglichst nahekommen⁵. Wird eine Vereinbarung mit Lastenausgleich von insgesamt 18 Kantonen beschlossen, so können Kantone den Bundesrat beauftragen, die Vereinbarung für alle Kantone für verbindlich zu erklären (Fueglistler und Wasserfallen, 2014, S. 14/24). Gemäss einer Analyse im Wirksamkeitsbericht 2012-2015 haben sich Lastenausgleichszahlungen in den ersten Jahren nach 2008 infolge dieser Konkordate verdoppelt, was auf eine Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit hindeutet (Bundesrat, 2014a, S. 125).

⁵ Zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, vgl. Kapitel 2.6.2.2.

2.5 Zwischenfazit

Mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und dem Finanzausgleich konnten die zweckgebundenen Transfers des Bundes um fünf Milliarden Franken resp. 35% gesenkt werden. Des Weiteren hat die interkantonale Zusammenarbeit seit Einführung der NFA eine deutliche Stärkung erfahren. Vatter führt weiter aus, dass es aufgrund des NFA in zahlreichen Kantonen zu Reformen der innerkantonalen Finanzausgleiche gekommen ist (Vatter, 2016, S. 450). Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen werden insgesamt von den Akteuren als positiv bewertet, auch wenn die Bewertungen noch auf wenigen Erfahrungswerten beruhen (Bundesrat, 2014a, S. 152)⁶. Zum Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gibt es noch keine fundierten Erfahrungswerte⁷.

Hingegen fällt das Zwischenfazit, was den „Grad der Entflechtungsfreudigkeit“ betrifft, eher durchmischt aus. Von den einst vorgesehenen möglichen Entflechtungen von über 30 Aufgabenbereichen (EFD & KdK, 2000, S. 110-239) blieben während der Projektphase 21 Entflechtungsvorschläge übrig, wovon wiederum 17 schlussendlich realisiert wurden. Dies hat unterschiedliche Gründe. Waren die beiden NFA-Grundsätze zu Beginn des Projekts wichtige Entscheidungskriterien für eine Entflechtung zum Bund oder zu den Kantonen, verloren diese ihre Wirkungskraft in den folgenden Jahren. Zunehmend nahmen Fragen zur landesweiten Steuerung einer Aufgabe und zur Akzeptanz der kantonalen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede Überhand. Im Sozialbereich tauchte die Frage auf, inwieweit grosse Unterschiede in der Leistungserbringung durch die Kantone erwünscht sind bzw. es nicht besser wäre, nationale Mindestvorgaben zu machen.

Immerhin kann festgehalten werden, dass in gewissen entflochtenen Aufgaben die angestrebten Ziele erreicht wurden. So sind infolge des Rückzugs der IV aus den Bereichen Sonderschulen sowie Wohnheimen, Tages- und Werkstätten die Verfahren und die Zuweisung der Mittel einfacher und transparenter geregelt. Die Erbringung staatlicher Leistungen konnte bürgernäher gestaltet werden. Die vom Bund übernommenen Nationalstrassen führten in den ersten Jahren nach Einführung der neuen Regelungen zu jährlichen Einsparungen von über 100 Mio. Franken, ohne auf der Angebotsseite Kürzungen auszulösen (EFV, 2013, S. 57-59).

Die Diskussion über eine weiterführende Aufgabenentflechtung ist bei den Kantonen seit einigen Jahren ein Dauerbrenner auf der politischen Agenda. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015 stellte die KdK in ihrer Stellungnahme fest, dass *„die Entflechtung weiterer Verbundaufgaben vorangetrieben werden soll. Die bei der NFA verbliebenen Verbundaufgaben von Bund und Kantonen sollen weiter auf mögliche und sinnvolle Entflechtungen überprüft werden. Ziel muss es sein, die Handlungsfreiheit der Kantone zu*

⁶ Der 2. Wirksamkeitsbericht (Wibe) zeigt auf, dass sich das Instrument der Programmvereinbarung grundsätzlich bewährt hat. Im Hinblick auf den 3. Wirksamkeitsbericht 2016-2019 ist eine vertiefte Überprüfung der Programmvereinbarungen vorgesehen.

⁷ Tendenziell gerät die Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zusehends unter Druck, wie dies der Kulturlastenausgleich zwischen den Kantonen Zürich, Luzern, Aargau, Schwyz, Uri, Ob- und Nidwalden aufzeigt. Während Schwyz aus dem Konkordat per 2021 aussteigen möchte, verlangt der Kanton Aargau nach einer Neuverhandlung des bestehenden Vertragswerks.

erhöhen. Die Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen haben dabei immer haushaltsneutral zu erfolgen“ (KdK, 2014, S. 9). Gefordert wird des Weiteren, dass die Entwicklung der Aufgabenteilung ab dem dritten Wirksamkeitsbericht dargestellt wird. Namentlich ist die Einhaltung der Verfassungsgrundsätze der NFA regelmässig zu überprüfen, weil Bundespolitik und Bundesgesetzgebung die Tendenz haben, neue Verflechtungen in diversen Aufgabenbereichen herbeizuführen. Die Forderung nach einer weiteren Entflechtung bekräftigte die KdK in ihren Stellungnahmen vom Mai 2015, Juni 2016 und Juni 2017⁸. Auf Bundesebene erhielt die Diskussion über eine weitere Entflechtung der Verbundaufgaben mit dem Bericht über die Einhaltung der Grundsätze der NFA und die von der nationalrätlichen Finanzkommission eingereichte Motion 13.3363 „Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen“ neuen Aufwind.

2.6 Theoretische Überlegungen

2.6.1 Grundsätzliche Überlegungen

Für die vorliegende Arbeit stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien die Beurteilung der Eignung einer staatlichen Ebene zur Aufgabenerfüllung vorgenommen werden kann. Für die damalige und heutige Beurteilung von Entflechtungsmöglichkeiten werden dabei einerseits Kriterien aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus herangezogen, dessen Einflüsse auf die Subsidiarität und vor allem auf die fiskalische Äquivalenz deutlich zum Tragen kommen. Es kann aber angenommen werden, dass die beiden NFA-Grundsätze mögliche weitere relevante Aspekte bei der Frage nach der Aufgabenzuteilung übersehen könnten. Den Akteursbeziehungen in den unterschiedlichen Staatsebenen wird bei einer rationalen Zuordnungsdiskussion mit Hilfe der NFA-Grundsätze zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Somit soll den Akteursbeziehungen innerhalb und zwischen den Staatsebenen, die Ergebnis von politischen Verfahren sind, zusätzlich Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es besteht die Notwendigkeit, die Entscheidungen von verschiedenen Akteuren zu analysieren, soweit dies in der vorliegenden Arbeit möglich ist (vgl. Kapitel 3, Forschungsdesign).

2.6.2 Ökonomische Theorien des Föderalismus

2.6.2.1 Fiskalischer Föderalismus

Wichtige Ansätze zur Ermittlung von Kriterien für die Entflechtung von Aufgabenbereichen finden sich in ökonomischen Überlegungen zum Föderalismus. Aus ökonomischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive kann der föderalistische Wettbewerb resp. die Ökonomie des fiskalischen Föderalismus (vgl. Benz, 2009; Schaltegger 2001 und 2003, Schaltegger & Winistörfer, 2014) zwischen Staatsebenen dazu führen, dass - bezogen auf den Fall Schweiz – der föderalistische Wettbewerb die Nachteile von Verbundaufgaben vermeiden oder zumindest mildern kann (Benz, 2009, S. 74). Diese Annahmen beruhen auf den Ausführungen von

⁸ KdK, Newsletter vom 30. Juni 2017. URL:

http://web.inxmail.com/chstiftung/archiv_newsletter_kdk_de.jsp?mail=1718&c=display, abgerufen am 2.8.2017.

Wallace E. Oates (1972, 1999). Ausgangspunkt seines Ansatzes bildet das Dezentralisierungstheorem. Oates nimmt an, dass die Grenz- und Durchschnittskosten, unabhängig, ob die staatliche Leistung zentral oder dezentral erbracht wird, in jeder Gebietskörperschaft konstant sind. Die dezentrale Bereitstellung eines staatlichen Gutes auf lokaler Ebene ist mindestens gleich effizient wie die zentrale Bereitstellung (Oates, 1972, S. 35). Aus der Übertragung von Aufgaben an die tiefer gelegene Staatsebene können Wohlfahrtsgewinne resultieren, das heisst, vom Nutzen eines Individuums profitieren andere Individuen mit. Erst mit der Zunahme von Skalenerträgen und Verbundvorteilen ist die Zentralisierung einer Aufgabe auf der höher gelegenen Staatsebene von Vorteil (Schaltegger & Winistörfer, 2014, S. 182). Bis zu einem bestimmten Punkt sinken die Durchschnittskosten für die Produktion einer staatlichen Leistung, wenn sie im grösseren Umfang hergestellt werden kann. Insofern können Skaleneffekte als Kriterium für eine Zentralisierung eines Aufgabenbereichs sprechen.

Oates Dezentralisierungstheorem besagt weiter, dass die finanzpolitische Verantwortung für Einnahmen und Ausgaben bei den lokalen Regierungen liegen sollte. Sie verfügen gegenüber der Zentralregierung über einen Informationsvorteil, der der lokalen Regierung eine effizientere Bereitstellung staatlicher Leistungen ermöglicht. Der Informationsvorteil ermöglicht auch, die staatlichen Leistungen besser auf die lokalen und regionalen wachstumsträchtigen Gebietsstrukturen abzustimmen („Bürgernähe“). Einheitliche Standards bewirken hingegen, dass die Versorgung mit staatlichen Leistungen in einem zentralisierten Staat stärker vom Optimum abweicht als in einem föderalistischen Bundesstaat (Schaltegger & Frey, 2003, S. 241; Schaltegger & Winistörfer, 2014, S. 182). Bei zentralen Lösungen zeigt sich oftmals ein Mangel an Sensitivität für regionale Besonderheiten (Schaltegger & Frey, 2003, S. 241). Über den Informationsvorteil hinaus sollen sich die Effizienzgewinne und die Innovationskraft dezentraler Institutionen positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken (Schaltegger & Winistörfer, 2014, S. 183).

Frey leitet für den schweizerischen Föderalismus folgende drei Vorteile der Dezentralisierung ab (Frey, 2001, S. 7):

1. *Bürgernähe*: Eine föderative Finanzverfassung nimmt auf regional unterschiedliche Präferenzen Rücksicht, was für die Schweiz als Willensnation von grosser Bedeutung ist.
2. Der *fiskalische Wettbewerb* zwischen den Kantonen setzt Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung. Im Rahmen des Standortwettbewerbs sehen sich die Kantone veranlasst, attraktive staatliche Leistungen bei moderater Besteuerung des Steuersubstrats anzubieten.
3. *Föderalismus als Innovationsförderer und Versuchslabor*: Der föderalistische Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen kann Laborexperimente auslösen, was zur Entdeckung neuer Möglichkeiten bei der Aufgabenerfüllung führen kann. Die Politik kann aus Erfahrungen der Kantone lernen.

Aufgrund des fiskalischen Wettbewerbs sind Kantone an möglichst effizienten Lösungen interessiert. Nicht die Gewinnerwartung der Individuen steht im Vordergrund, sondern das Interesse der gewählten Exekutive, an der Macht zu bleiben und die Ressourcen ihrer Einheit zu vergrössern. Im Vordergrund steht dabei, den Bürgern eines Kantons staatliche Leistungen

anzubieten, die sie auch wollen. Dezentrale Aufgaben- und Steuerkompetenz ermöglicht den Bürgern, die staatlichen Leistungen ihres Kantons oder Gemeinde mit Vergleichsinstrumenten mit benachbarten Gemeinden oder Kantonen zu vergleichen (Schaltegger & Frei, 2003, S. 244). Wenn sich die Kantonsregierungen in einem dezentralisierten Mehrebenensystem nutzenmaximierend verhalten, breiten sich die besten Lösungen automatisch aus, und Nachahmungseffekte in benachbarten Kantonen oder Gemeinden werden ausgelöst (Laborföderalismus), was schlussendlich zur Koordination von Politik in Richtung gemeinsamer Ziele führt.

Demgegenüber bringt der Föderalismus auch Nachteile mit sich:

1. *Spill over-Effekte*: Kantone und Gemeinden finanzieren staatliche Leistungen, von denen auch Einwohner eines benachbarten Kantons oder Gemeinde profitieren. Mit der steigenden Mobilität haben sich diese Effekte verschärft. Nebst diesen Nutzen-Spill over (innovationsstimulierend) gibt es die Kosten-Spill over, wie bspw. grenzüberschreitende Lärm- und Schadstoffemissionen.
2. Der interkantonale Steuerwettbewerb kann dazu führen, dass Kantone mit günstigen Voraussetzungen Steuerzahler anziehen, während sich Kantone mit ungünstigen Voraussetzungen mit Verlusten des Steuersubstrats konfrontiert sehen. Der nationale Zusammenhalt ist dadurch gefährdet.
3. Anbetracht der *Politikverflechtungsfälle* gemäss Scharpf - namentlich die Schwierigkeit, Entflechtungen im Mehrebenensystem zu erzielen (Scharpf, 1985, S. 349) - gefährden der Vollzugsföderalismus und die Verbundaufgaben die Autonomie der Kantone und führen zu harmonisierten Politikentscheidungen, die regionalen Präferenzen und Eigenheiten weniger Beachtung schenken (Blankart, 2000, S. 34).

Der „Preis“ eines föderalistischen Staatssystems ist ein gut funktionierender Finanzausgleich und eine möglichst klare Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen. Sofern Verbundaufgaben bestehen bleiben, sollen diese in Form von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen erfolgen. Im Zusammenhang mit der Weiterführung der Entflechtung von Verbundaufgaben sind zwei zentrale Grundsätze der NFA zu beachten: Die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Sie werden in der ersten NFA-Botschaft und zum Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3412 „Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“ umfassend behandelt.⁹ Beide Grundsätze tragen zentralen Anliegen eines modernen Föderalismus Rechnung: Der Nichtzentralisierung, der Autonomieschonung untergeordneter Gebietskörperschaften, der Nichtausbeutung des zentralen Budgets, der strukturellen Stabilität, der Innovationsfähigkeit und der vertikalen Machthemmung.

⁹ Zu den weiteren NFA-Grundsätzen gehören im erweiterten Sinne der Vollzugsföderalismus und das Respektieren der Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie der Kantone. Sie spielen in der vorliegenden Analyse eine untergeordnete Rolle, wobei sie indirekt in den beiden untersuchten Grundsätzen enthalten sind (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2301, 2305). Im Rahmen der NFA war auch die Haushaltsneutralität ein wichtiger Grundsatz, um die finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone aufzeigen zu können.

2.6.2.2 *Erster Grundsatz der NFA: Prinzip der Subsidiarität*

Das Prinzip der Subsidiarität war seit Jahrzehnten Leitlinie für die Zuweisung einer Aufgabe an den Bund oder an die Kantone und wurde früh als staatspolitische Maxime anerkannt. Das Subsidiaritätsprinzip stammt ursprünglich aus der katholischen Soziallehre, wonach die oberste Staatsebene den Individuen die Regelung ihrer Verhältnisse nicht für immer abnehmen, sondern diese in die Lage versetzen soll, eine Aufgabe möglichst autonom zu erfüllen (Waldmann, 2015a, S. 3).

Der Grundsatz der Subsidiarität besagt, dass die übergeordnete Staatsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn diese die Aufgabe nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordnete Staatsebene. Mit anderen Worten soll der Bund nicht Aufgaben an sich ziehen, welche die Kantone ebenfalls in der gleichen Qualität erfüllen können. Eine Vereinheitlichung auf Bundesebene ist somit nicht angebracht (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2458; Bericht des Bundesrates, 2014b, S. 9).

Mit der Einführung der NFA wurde das Subsidiaritätsprinzip explizit in der Verfassung festgeschrieben. In Art. 5a BV ist festgehalten, dass bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten ist. Dieser Artikel richtet sich einerseits an den Bundesverfassungsgeber und gilt als Richtschnur für die Vornahme der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in den einzelnen Aufgabenbereichen. Andererseits soll der Verfassungsartikel begrenzend auf das Ausmass und die Intensität der Ausschöpfung bestehender Kompetenzen durch den Bundesgesetzgeber wirken (Waldmann, 2015a, S. 4). Art. 43a Abs. 1 BV konkretisiert das Subsidiaritätsprinzip, wonach der Bund nur diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Waldmann folgert, dass daraus eine Verpflichtung des Bundes abgeleitet werden kann, wonach Übertragungen von Zuständigkeiten an den Bund sowie die Ausweitung und Intensivierung bestehender Bundeskompetenzen hinreichend zu begründen sind (Waldmann, 2015a, S. 4-6). Nach welchen Kriterien dies der Bund machen sollte, bleibt offen¹⁰. In der Übertragung von Kompetenzen und Aufgaben an den Bund bleiben erhebliche Wertungs- und Gestaltungsspielräume offen (Waldmann, 2015a, S. 5).

Der Grundsatz der Subsidiarität in der Aufgaben- und Kompetenzzuteilung bezweckt, die untere Staatsebene möglichst von der darüber liegenden Staatsebene zu schonen. Aufgabenerfüllung soll möglichst nahe an den Bürgern erfolgen, damit diese auf den politischen Prozess Einfluss nehmen können. Dadurch soll garantiert werden, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger entspricht. Sollten bei der Erstellung von staatlichen Leistungen keine Skaleneffekte erzielt werden, nämlich die Reduktion der Stückkosten durch Mengenausweitung, so sollte das Subsidiaritätsprinzip dazu dienen, dass sich Gebietskörperschaften in horizontalen Zweckgemeinschaften organisieren. Kommt eine solche Kooperation auf horizontaler Ebene nicht zustande oder übersteigen die Kosten den

¹⁰ Die Erstellung von Kriterien zur Beurteilung eines Bedarfs nach einer einheitlichen Regelung durch den Bund oder aber eine Dezentralisierung einer bestehenden Verbundaufgabe können aus dem Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 zur Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) abgeleitet werden (vgl. auch Kapitel 4).

Nutzen, kann eine Zentralisierung von Aufgaben in Betracht gezogen werden (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2306). Es ist aber festzuhalten, dass die Kantone, sollten sie ihre Aufgabe nicht effektiv oder effizient erfüllen können, nicht einfach in die Rolle gedrängt werden dürfen, ihre Regelungszuständigkeit und Regelungsvielfalt aufzugeben. Könnte der Bund allein mit dem Argument, dass die Kantone unfähig sind, eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen, eine Übertragung dieser Aufgabe an den Bund rechtfertigen, würden die Grundsätze der Aufgabenautonomie und der Subsidiarität missachtet. Für Waldmann sind Wirtschaftlichkeits- und Effizienzgründe allein zu wenig für eine Kompetenzübertragung an den Bund. Erst bei Nichterfüllung der verfassungsrechtlich aufgetragenen Pflichtaufgaben durch die Kantone ist eine Kompetenzübertragung an den Bund gerechtfertigt. Eine Übertragung lässt sich zudem aus technischen Gründen rechtfertigen, wenn bspw. eine Infrastruktur mit national einheitlichen Standards zu errichten und zu betreiben ist (Waldmann, 2015a, S. 7-8).

2.6.2.3 Zweiter Grundsatz der NFA: Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Die fiskalische Äquivalenz stammt ursprünglich aus der Ökonomie und der Finanzwissenschaft. Im Gegensatz zur Subsidiarität wurde die fiskalische Äquivalenz später im Rahmen der NFA-Diskussionen als weiterer Grundsatz eingeführt. Ihren Niederschlag in der Bundesverfassung hat sie in Art. 43a Abs. 3 und 4 BV gefunden. Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. Trägt ein Gemeinwesen die Kosten einer staatlichen Leistung, so kann es über diese Leistung bestimmen. Die fiskalische Äquivalenz soll demnach definieren, nach welchen Grundsätzen die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Leistungen erfolgen soll. Der Grundsatz enthält auch Grundprinzipien der Gesetzgebung und des Vollzugs (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2458). Die Anwendung der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität ist auch für die Klärung des Verhältnisses zwischen Kantonen und Gemeinden anwendbar (Waldmann, 2015a, S. 13).

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive besagt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, dass sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken muss, wenn unerwünschte externe Effekte vermieden werden sollen (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2306). Das Prinzip ist dort anwendbar, wo Güter und Dienstleistungen einen spezifischen geographischen Nutzenbereich haben. Der Grundsatz bezieht sich auf die in den entsprechenden Gemeinwesen lebenden Bürger. Falls diese Personen Nutzen aus öffentlichen Aufgaben ziehen, sollen sie diese Aufgaben über Steuern, Abgaben oder Gebühren selber finanzieren und darüber demokratisch mitentscheiden dürfen. Damit ist sichergestellt, dass die dreifache Kongruenz – die Übereinstimmung von Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger – möglichst übereinstimmen. Ziehen aus einer staatlichen Leistung Bund und Kantone gleichermassen Nutzen, sind Verbundlösungen zielführend, bei denen Entscheidungskompetenzen und Kostentragung angemessen aufgeteilt sind (Bundesrat, 2014b, S. 10).

Die fiskalische Äquivalenz betont somit erstens die Bedeutung der Kompetenzverlagerung. Eine effiziente Dezentralisierung umfasst nicht nur die Seite der Leistungserbringung, sondern auch die Seite der Angebotssteuerung. Die damalige NFA-Reform legte bezüglich der Aufgabenentflechtung grosses Gewicht auf die Kompetenzverteilung. Zweitens hebt die fis-

kalische Äquivalenz auch die Bedeutung der Finanzierungsverantwortung hervor. Implizit geht man davon aus, dass gerade dann ein haushälterischer Umgang mit den Ressourcen stattfinden kann, wenn der Entscheidungsträger auch die Kosten seiner Entscheidungen zu tragen hat. Drittens weist der Grundsatz auf die Bedeutung der Nachfrageseite bei der Erstellung des Angebots einer öffentlichen Leistung hin. Wenn Trittbrettfahrer vom Angebot einer knappen öffentlichen Leistung profitieren, ohne dafür angemessen finanziell aufzukommen, wird von dieser öffentlichen Leistung eine suboptimale Menge angeboten. Mit der Deckungsgleichheit von Nutzniessern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern soll das Entstehen von räumlichen Spillover-Effekten verhindert werden. Institutionelle Kongruenz ist allerdings eine notwendige Voraussetzung für die fiskalische Äquivalenz. Eine institutionelle Kongruenz lässt sich ohne Gebiets- und Strukturreformen nur dann vollständig erzielen, wenn sich die Nutzniesser öffentlicher Leistungen an deren Finanzierung z.B. in Form einer horizontalen oder vertikalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, beteiligen (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2306).

Wie das Prinzip der Subsidiarität ist auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht justizierbar und begründet lediglich ein Rechtfertigungsgebot des Bundes. Der Anwendungsbereich des Prinzips auf die verschiedenen Aufgaben ist nicht immer einfach. Die fiskalische Äquivalenz ist für staatliche Aufgaben gedacht, die als öffentliche Leistungen definierbar sind und geographisch zugeordnet werden können. Waldmann führt aus, dass in vielen Aufgabenbereichen die fiskalische Äquivalenz nicht eingehalten werden kann (Waldmann, 2015a, S. 13).

2.6.3 Konzept der Multi-Level Governance

2.6.3.1 Ausgangslage

Grundsätzlich bestehen in vielen Aufgabenbereichen erhebliche Handlungsspielräume für die Kantone und deren Gemeinden, was Linder als Mehrebenenpolitik bezeichnet (Linder, 2012, S. 160). Das Mehrebenen-System oder auch Multi-Level Governance bezeichnet das komplexe Beziehungsgefüge verschiedener horizontaler und vertikaler Entscheidungsstrukturen, deren Ausprägung am stärksten beim Föderalismus zum Tragen kommt. In den folgenden Kapiteln wird auf die Struktur der Multi-Level Governance als mögliche umfassende deskriptive Analysestruktur für die Klärung der Gründe einer bestimmten Aufgabenteilung eingegangen.

Unter dem Begriff Governance versteht man allgemein ein wenig griffiges und vielseitiges Konzept der Steuerung (Sager et al., 2017, S. 244). Die Ursprünge des Governance-Begriffs sind in der Ökonomie zu finden. Die Existenz von nicht-marktförmigen bürokratischen Institutionen inmitten von Märkten können damit erklärt werden, dass manche wirtschaftliche Transaktionen innerhalb hierarchischer Unternehmensstrukturen kostengünstiger erstellt werden können als durch die unsichtbare Hand des Marktes. Es ist daher ein Regelsystem notwendig, welches im Wesentlichen durch die Politik bestimmt und durch die Durchsetzungsmacht des Staates abgesichert ist (Altrichter, 2015, S. 23). Governance meint in diesem Kontext die Existenz von Regeln sowie deren Art und Weise der Durchsetzung auf verschiedenen Staatsebenen.

In der Politikwissenschaft wurde mit der Einführung des Governance-Begriffes mit der vorherrschenden Lehre gebrochen, wonach die Herrschaft in der modernen Gesellschaft überwiegend in autonomen und hierarchisch gegliederten Organisationen des Regierens ausgeübt wird (Benz, 2009, S. 13). Das Problem ist, dass durch diese alte Sichtweise die interne (föderale) Struktur eines Staates in territorialer und funktionaler Hinsicht nicht berücksichtigt wird. Die traditionelle Steuerungstheorie fokussierte sich auf den einzelnen Nationalstaat mit relativ klarer Identität und Staatsgrenzen. Gerade mit der Gründung der EU musste sich der Blick auch auf Entscheidungsräume oberhalb des Nationalstaates richten (Altrichter, 2015, S. 25).

Auf den föderalen Staat bezogen bedeutet dies Folgendes: Die Mitberücksichtigung der Multi-Level Governance ermöglicht ein besseres Verständnis für den Mehrebenencharakter des politischen Systems. Das Konzept identifiziert im Konflikt stehende Regelsysteme und analysiert deren Wirkung unter Berücksichtigung institutioneller Faktoren und akteursspezifischer Gesichtspunkten (Altrichter, 2015, S. 25). Gegenstand der politikwissenschaftlichen Analyse sind Ursache, Formen und Folgen der Ebenenverflechtung. Somit ist der Begriff Multi-Level Governance grundsätzlich ein brauchbares Konzept für die Analyse föderativer Staaten (Sager & Moser, 2015, S. 438).

2.6.3.2 Rahmenkonzept

Governance erweitert die traditionelle Steuerungstheorie und beschreibt neue Formen gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Regulierung, Koordinierung und Steuerung in komplexen institutionellen Strukturen, in denen staatliche und private Akteure zusammenwirken. Die Multi-Level Governance weist darauf hin, dass sich die verschiedenen Staatsebenen nicht in einer getrennten abgestuften Ordnung befinden, in der auf jeder Ebene autonom regiert wird, sondern dass Regieren im Wesentlichen in der Koordination zwischen den Staatsebenen verläuft (Sager et al., 2017, S. 245). Benz unterteilt die Multi-Level Governance in vier Merkmale (Benz, 2009, S. 17-18):

- *Territoriale Einheiten:* Kompetenzen und Ressourcen sind auf verschiedene Staatsebenen aufgeteilt. Eine Ebene stellt eine territoriale Einheit dar und kann durch staatliche oder staatsähnliche Institutionen gebildet werden. Oder sie entsteht durch Zusammenschlüsse von in einem Territorium interagierender Akteure, deren Zusammenwirken durch Institutionen und Regeln geordnet ist. Somit entstehen Mehrebenensysteme durch Aufteilung von Kompetenzen und finanziellen Mitteln.
- *Interdependenz und Verflechtung:* Mehrebenenpolitik bedeutet, dass politische Prozesse eine Staatsebene überschreiten und Akteure und Institutionen unterschiedlichen Staatsebenen angehören. Sie stehen in enger Beziehung und führen Entscheidungen herbei. Dabei ist der Begriff der „Verflechtung“ ein wesentliches Merkmal der Multi-Level Governance. Verflechtung meint primär Kooperation, kann aber auch das Zusammenspiel von Handeln, Interaktionen und institutionellen Rahmenbedingungen umfassen.
- *Intra- und intergouvernementale Regelsysteme:* Das dritte Merkmal beschreibt eine komplexe Konfiguration bestehend aus einer Verbindung von Strukturen und Prozessen innerhalb und zwischen Staatsebenen. Das Mehrebenensystem ist eine Kombination aus institu-

tionellen Regelsystemen und der jeweiligen Staatsebene sowie der Beziehungen zwischen diesen.

- *Akteure und Interaktionen:* Sowohl intra- wie intergouvernemental wird die Politik durch formale Institutionen und Verfahrensregeln bestimmt. Die Politik wird durch das Zusammenwirken der Akteure und deren Umgang mit den Regeln beeinflusst. Interdependenzen werden oftmals durch Verhandlungen und/oder wechselseitige Anpassung im Wettbewerb bewältigt. Die aktive Mitwirkung organisierter privater Akteure ist wichtiger Bestandteil der Multi-Level Governance und erfasst damit nicht nur die Beziehung zwischen Exekutiven der verschiedenen Ebenen, sondern auch die Beziehungen zwischen Exekutiven und anderen Akteuren (Fachbereiche, Branche), die in den demokratischen Prozessen auf den verschiedenen Staatsebenen mitwirken.

Die verschiedenen Facetten des deskriptiven Konzepts der Multi-Level Governance lassen sich nach Benz wie folgt zusammenfassen: „Der Begriff Multi-Level Governance beschreibt einerseits die politischen Strukturen und Prozesse, die transnationale, nationale oder regionale Institutionen verbinden, andererseits aber auch das Zusammenwirken vertikaler und horizontaler Interdependenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen“ (Benz, 2009, S. 16). Mit der Governance werden also Veränderungen in der Herrschaftspraxis des modernen Staates, neue Formen der (inter)nationalen Politik sowie der Wandel von Organisationsformen und Interorganisationsbeziehungen in der öffentlichen Verwaltung, in Verbänden, in Unternehmen, in Märkten und in Regionen beschrieben.

2.6.4 Arbeitshypothesen

2.6.4.1 Arbeitshypothese 1: NFA-Grundsätze als treibende Faktoren für die Aufgabenentflechtung

Abgeleitet aus der Theorie des Föderalismus und den beiden NFA-Grundsätzen lassen sich folgende Kriterien für Entflechtungsmöglichkeiten grob zusammenfassen:

Nr.	Kriterium
1	Bürgernähe: Ausprägung regionaler Präferenzen des Bürgers
2	Externe Effekte: Vorhandensein (und Dimension) eines Effekts von Kosten und Nutzen einer staatlichen Leistung über die Grenze einer bestimmten Gebietskörperschaft hinaus
3	Skaleneffekte: Durchschnittskosten für die Herstellung staatlicher Leistung nehmen mit zunehmender Zentralisierung ab.
4	Frage zum Wettbewerb: Führt der mit dezentraler Aufgabenerfüllung und dem Gestaltungsspielraum einer Gebietskörperschaft verbundene Wettbewerb zu Innovationen in der selbigen und kann dieser von anderen Gebietskörperschaften adaptiert werden?

Tabelle 3: Kriterien aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus und NFA-Grundsätze

Daraus lässt sich folgende Arbeitshypothese ableiten:

Je näher sich die bürgerliche Präferenz zur staatlichen Leistungserbringen befindet, je ausgeprägter die externen Effekte nur innerhalb einer bestimmten Gebietskörperschaft sind sowie keine Skaleneffekte erzielt und Innovationspotentiale ausgeschöpft werden können, desto eher rechtfertigt sich die Entflechtung einer staatlichen Leistung hin zu einer tiefer gelegenen Staatsebene.

Die Kriterien sind von allgemeiner Natur und bedürfen der weiteren Konkretisierung (vgl. Kapitel 3).

2.6.4.2 Arbeitshypothese 2 zur Multi-Level Governance

Die Multi-Level Governance ist dann relevant, wenn sich Aufgaben und Kompetenzen in politischen Systemen auf sich überlagernde territoriale Einheiten aufteilen und sich die Aufgaben der verschiedenen Staatsebenen in Abhängigkeit befinden (Verflechtung). Dadurch entstehen Spill over-Effekte, weshalb Handlungen und Entscheidungen koordiniert werden sollten, um effizientere Ergebnisse zu erzielen. Es entstehen aufgrund von vertikalen und bezogen auf das Schweizer System auch horizontalen Differenzierungen ein politisches Geflecht und funktionale Interdependenzen zwischen den Staatsebenen (Benz, 2009, S. 21).

Der schweizerische Föderalismus führt zu gewichtigen Unterschieden in der Leistungserbringung. Dies betrifft nebst der autonomen Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone und Gemeinden auch die Steuerung der Mehrebenenpolitik (Hoogie und Marks, 2003, S. 233). Der Bund bestimmt oder beeinflusst die kantonale Leistungserbringung nicht nur mittels seiner eigenen Gesetzgebung, sondern versucht durch unverbindlichere Governanceformen wie die Programmvereinbarungen Bund-Kantone oder Präventionsmassnahmen wie bspw. im Bereich der Gesundheit, die Kantone zur Leistungserbringung in Einklang mit übergeordneten Politikzielen zu veranlassen (Sager, 2009, S. 538).

Aufgabenbereiche mit einem hohen Komplexitäts- und Koordinationsgrad tendieren von Natur aus zu verflechten. Aufgrund der Komplexität von Aufgaben, gesellschaftlichen Entwicklungen und knappen Ressourcen sind viele Akteure eher an einer Verflechtung als an einer Trennung von Aufgaben interessiert. Gerade kleinere Kantone könnten daher wenig Interesse an einer Entflechtung in Richtung Kantone haben, da es an Ressourcen mangeln könnte. Obwohl die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht von Fall zu Fall über einen grossen Handlungsspielraum verfügen, ist es in vielen Fällen zu Kantonspolitiken gekommen, die Vorgaben des Bundes der Einfachheit halber ins kantonale Gesetz zu übernehmen. Zudem könnten regionalpolitische Gründe eine weitere Rolle spielen, warum an einer bestehenden Verflechtung resp. Verbundaufgabe festgehalten werden soll.

Die Politikverflechtungsfalle besteht darin, dass auf Fach- resp. Sektoralebene mehr Gelder gefordert werden und die Kantone zusehends in grössere Abhängigkeit des Bund gelangen. Das sektorale Denken ist stark ausgeprägt und es ist schwierig, diese Muster zu brechen. Diese Akteure sind auch dann eher an Verflechtungen als an Entflechtungen von Aufgaben interessiert, wenn die Ressourcen eines Akteurs begrenzt sind und der Koordination- und Austauschaufwand sowie die Komplexität einer Aufgabe hoch sind.

3 Forschungsdesign

3.1 Operationalisierung

3.1.1 Modell zu den NFA-Grundsätzen

Aufgabenteilung heisst, dass die Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung integral dem Bund oder integral den Kantonen zugeordnet wird. Eine dritte mögliche Lösung wäre eine Mischform der beiden Extrempositionen – Zentralisierung oder Dezentralisierung – wobei am bisherigen System grundsätzlich festgehalten wird (Status quo). Abbildung 2 zeigt modellhaft eine kriterienbasierte Analyse von Entflechtungsmöglichkeiten gemäss den beiden NFA-Grundsätzen.

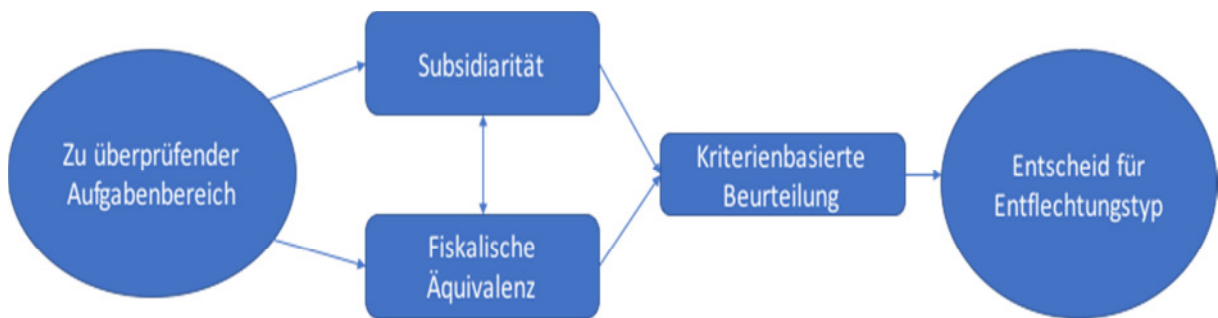


Abbildung 2: Entflechtung nach den NFA-Grundsätzen

Möglichkeiten von Entflechtungen im Detail:

- *Entflechtung zu den Kantonen:*
Die Aufgabe sollte in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fallen, wenn sich der Nutzen der Aufgabe auf einzelne Kantonsgebiete beschränkt oder eine besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe besteht und die dezentrale Leistungserbringung aufgrund grösserer Bürgernähe effektiver und bedürfnisgerecht erfolgt. Dezentrale Lösungen können zu einem Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen und damit kostensenkend und innovationsfördernd wirken. Die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung soll entsprechend bei den Kantonen liegen.
- *Entflechtung zum Bund:*
Zentrale Lösungen sind ineffizient, sei dies aufgrund von Doppelspurigkeiten, hohem Koordinationsaufwand oder weil die Erzielung von Skaleneffekten verhindert wird (Wohlfahrtsgewinn). Auch das Bedürfnis nach gesamtschweizerisch einheitlichen Regelungen, sei es zur Verringerung von Unterschieden in der Wohlfahrtsverteilung, zur Gewährleistung von Chancengleichheit oder aufgrund der technischen Notwendigkeiten von nationalen Lösungen spricht für eine zentrale Leistungserbringung durch den Bund. Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung liegen ausschliesslich beim Bund.
- *Entflechtung in einer bestehenden Verbundaufgabe (Teilentflechtung):*
Argumente für eine komplette Entflechtung zum Bund oder zu den Kantonen halten sich

die Waage oder werden von den Akteuren abgelehnt resp. in der Beurteilung wenig bis gar nicht berücksichtigt. Sie können aber im Hinblick auf den politischen Prozess die höchsten Erfolgchancen haben.

- *Status quo:*

Keine der Kriterien vermag die Entflechtung in einem bestimmten Aufgabenbereich zu rechtfertigen. Der Status quo wird zusammen mit den Möglichkeiten von Teilentflechtungen innerhalb eines Aufgabenbereichs diskutiert.

Die beiden NFA-Grundsätze sind allgemein und abstrakt formuliert. Sie sind für die Bewertung der Entflechtung des untersuchten Aufgabenbereiches zu theoretisch und für die Anwendung auf konkrete Aufgabenbereiche wenig zweckmässig. Für die berücksichtigten Grundsätze wird im Forschungsdesign daher auf verfeinerte Kriterien zurückgegriffen, die sich einerseits aus dem Theorieteil, andererseits aus den zwei NFA-Botschaften ableiten lassen. Sie wurden im Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulates Stadler „Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien“ weiter konkretisiert (Bundesrat, 2014b, S. 17-18). Diese Kriterien werden im Folgenden als Analyseraster beigezogen, weil sie die Anwendung der beiden Grundsätze auf konkrete Entflechtungsmöglichkeiten von Verbundaufgaben besser ermöglichen.

Entflechtungsart	Kriterien zur Subsidiarität
Entflechtung zu den Kantonen	• Verwandte Aufgaben werden bereits weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone erfüllt. • Der Nutzen der Aufgabe beschränkt sich weitgehend auf das Kantonsgebiet. • Wirkt wettbewerbsfördernd und somit kostensenkend und innovationsfördernd. • Besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe. Kantone sind in der Lage, die Aufgabe eigenständig und effizient zu erfüllen. • Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum sind vorteilhaft. • Interkantonale Zusammenarbeit kann als Alternative zu einer Bundeskompetenz fungieren.
Entflechtung zum Bund	• Es kann landesweit einen gleichmässigen Nutzen generiert werden. • Technische Gründe erfordern einheitliche Regeln auf nationaler Stufe. • Die dezentrale Lösung ist ineffizient, da es zu Doppelspurigkeiten kommt, hohen Koordinationsaufwand verursacht oder die Erzielung von Skaleneffekten verhindert werden.

Tabelle 4: Kriterien für die Aufgabenentflechtung nach dem Prinzip der Subsidiarität

Folgende Leitfragen stellen sich bei der Prüfung der fiskalischen Äquivalenz:

Nr.	Kriterien
1	Haben staatliche Dienstleistungen einen spezifischen Nutzenbereich?
2	Bürger welcher Staatsebene profitieren von den mit allfälligen Rechtserlassen verbundenen staatlichen Leistungen?
3	Wie würden sich die Kosten aus der Rechtsänderung auf die staatlichen Ebenen aufteilen, und entspricht diese Aufteilung den vorgenommenen Änderungen bei den Entscheidungskompetenzen?

Tabelle 5: Kriterien für die Aufgabenentflechtung gemäss fiskalischer Äquivalenz

3.1.2 Multi-Level Governance

Empirische Untersuchungen zum föderalistischen Wettbewerb zeigen, dass weitere Aspekte wie der Parteienwettbewerb oder Vetospieler innerhalb von Gebietskörperschaften Politikbereiche beeinflussen. Es muss daher bei der Analyse der Governance durch Wettbewerb auch das Zusammenwirken inter- und intragouvernementaler Strukturen berücksichtigt werden, wobei der Fokus aufgrund des frühen Zeitpunkts der Diskussionen auf den Departementen des Bundes und der Kantone liegt. Im Rahmen des Multi-Level Governance-Konzeptes werden daher die verschiedenen Interessenlagen von Departementen, Direktionen, Ämtern und Branchen zu einem Zeitpunkt untersucht, in welcher sich der Meinungsprozess noch in einem frühen Stadium befindet. Der Meinungsbildungsprozess ist teilweise sehr unterschiedlich fortgeschritten und kann daher von der offiziellen Meinung des Departementes, Direktion etc. abweichen.

Modellhaft wird versucht, die unterschiedlichen Interessenlagen zwischen dem gouvernementalen und dem sektoralen Denken zu Unterscheiden.

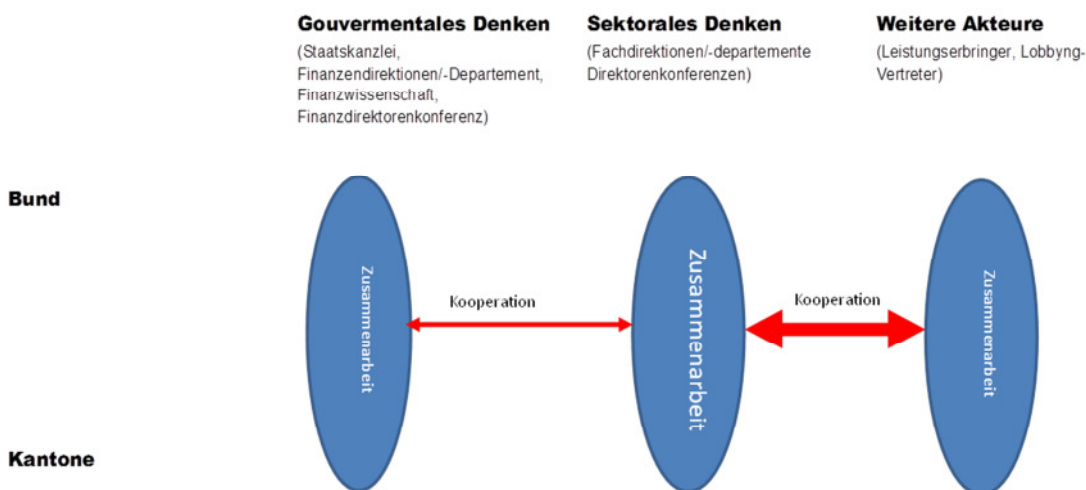


Abbildung 3: Mehrebenen-Modell, stark vereinfacht

Dem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass sich gouvernemental denkende Departemente und Ämter eher auf die zwei NFA-Grundsätze berufen, während bei sektoral denkenden Departementen und Direktionen – die eigentlichen Facheinheiten – weitere Kriterien für die Analyse herangezogen werden: Basierend auf den Ausführungen in Kapitel 2.6 und dem aufgezeigten Mehrebenen-Modell lassen sich folgende zusätzliche Kriterien operationalisieren, welche massgebend sein könnten für eine weiterführende (Teil-)Entflechtung resp. Status quo:

Nr.	Kriterien
1	Sektorales Denken: Im Vordergrund steht das eigene Interesse, keine Kompetenzen abzugeben. Es besteht beim Bund die Tendenz, weitere Aufgaben zu übernehmen. Um zu mehr Bundesgeldern zu gelangen, sind die Kantone durchaus bereit, gewisse Kompetenzen dafür abzugeben. Verwaltungsökonomisch ist dies nachvollziehbar, da die Fachstellen am Weiterbestehen resp. Ausbau ihres Fachamtes interessiert sind. Die Verflechtung nimmt zu. Es besteht in den Fachdepartementen auf Bundesebene der Anreiz, viel durch den Bund regeln

	zu lassen, da die Kantone nicht in der Lage sind, die Aufgabenerfüllung selber wahrzunehmen. Auf Bundesseite hat man zudem die Befürchtung, an Einfluss und Macht zu verlieren. Auf Kantonsseite wiederum ist der Kampf um Bundesmittel einfacher, als die Mittel beim Kantonsbudget abzuholen.
2	Heterogene Gebietskörperschaften und Ressourcenproblematik: Zwischen den Kantonen bestehen teils enorme strukturelle Unterschiede. Somit kann aus ökonomischer und personeller Warte ein grosser Kanton ohne grössere Probleme ein Aufgabenbereich übernehmen, während kleinere Kantone Schwierigkeiten hätten. Verbundaufgaben werden bevorzugt, um Aufgaben gemeinsam zu lösen.
3	Heterogener und komplexer Aufgabenbereich: Ein Aufgabenbereich kann aus einzelnen Aufgabenelementen bestehen, die nicht eindeutig einer einzigen Gebietskörperschaft zugeordnet werden können oder aber in Abhängigkeit zu anderen Aufgabenbereichen stehen. Es bleibt bei der Verbundaufgabe oder es kommt zu Teilentflechtungen.

Tabelle 6: Weitere Kriterien für die Aufgabenentflechtung

3.2 Begründung für die Auswahl der Kantone und der Aufgabenbereiche

Bei der Auswahl der Aufgabenbereiche hat sich der Autor für diejenigen entschieden, die für den Bund, aber auch für die Kantone, finanzpolitisch am wichtigsten sind. Gemäss der Finanzstatistik des Bundes 2015 geben Bund und Kantone für die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) über 4 Mrd. Franken aus, bei den Ergänzungsleistungen (EL) fast 5 Mrd. Franken und beim regionalen Personenverkehr (RPV) zahlen Bund und die Kantone knapp zwei Milliarden Franken an die ungedeckten Kosten. Die Bereiche IPV und EL sind zudem von der demographischen Entwicklung stark geprägt. Die Kantone sind mit steigenden Ausgaben konfrontiert. Während im Kanton Bern die Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen seit 2009 nur leicht steigen, sind die Ausgaben im Kanton Zürich bedeutend stärker gewachsen (vgl. Anhang 8). Gemäss einer aktuellen Studie sind die Kantone von der demographischen Entwicklung stärker betroffen als der Bund, da sie einen grossen Teil der demographisch abhängigen Ausgaben finanzieren (Fischer und Delbiaggio, 2017, S. 64). Der RPV wiederum wird von der steigenden Mobilität der Bevölkerung und den Bestellern beeinflusst.

Die Kantone haben in diesen Bereichen bereits mehrmals dringenden Handlungsbedarf angemeldet. Zudem handelt es sich um Themenbereiche, die bei Sparbemühungen auf Bundes- und Kantonsebene immer wieder in den Fokus geraten. Dies zeigt ein aktuelles Beispiel im Kanton Luzern: Mit der Ablehnung des Budgets 2017 konnten vorerst keine Prämienverbilligungen ausbezahlt werden. Dank einer Notlösung wurden schliesslich rund drei Viertel der Prämienverbilligungen ausbezahlt.

Als Untersuchungseinheit werden in der vorliegenden Arbeit die Kantone Bern und Zürich sowie der Bund in die Analyse einbezogen. Dies aus folgenden Gründen:

- Bern und Zürich sind bevölkerungsmässig die grössten Kantone der Schweiz. Die Parlamentarier der beiden Kantone – unabhängig des Einflusses der Parteipräferenz – haben stimmenmässig ein grosses Gewicht. Derzeit schicken die beiden Kantone 64 Parlamentarier nach Bundesbern, was gut 25 % des gesamten Parlamentarieretats ausmacht.
- In absoluten Zahlen betrachtet wenden die beiden Kantone am meisten finanzielle Mittel für die drei untersuchten Aufgabenbereiche auf. Sie haben entsprechend ein

grosses Interesse, eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Entflechtung zu erzielen oder aber am Status quo festzuhalten.

3.3 Datenerhebung

Insgesamt wurden für die Analyse 17 Personen interviewt. Die Zusammenfassungen der Interviews befinden sich in einem separaten Anhang und sind vertraulich. Dies wurde mit den Teilnehmern so vereinbart und im schriftlichen Interviewleitfaden festgehalten. Der Interviewleitfaden fokussiert sich auf folgende drei Frageblöcke:

1. Diskussionen über Entflechtungsmöglichkeiten im Rahmen der NFA vor 2008
2. Entwicklungen in den Aufgabenbereichen seit 2008
3. Diskussionen über aktuelle Entflechtungsmöglichkeiten

Aufgrund der Wahl der Kantone und den zu analysierenden Aufgabenbereichen wurden die Interviewpartner anhand folgender Kriterien ausgewählt:

- Gouvernmentales versus sektorales Denken: Um die aus der Multi-Level Governance abgeleiteten Hypothese zu prüfen, wurde aus den zwei Staatsebenen Personen aus den Fach- und Finanzdepartementen ausgewählt. Als Ergänzung für die Analyse wurden Mitarbeiter der KdK und ausgewählter Direktorenkonferenzen interviewt.
- Nähe zur Politik und zum Fachbereich: Aufgrund der Aufgabenstellung wurde eine Mischung aus politischer und fachlicher Nähe angestrebt. Meist wurden Personen auf Stufe Generalsekretär, Amts- oder Abteilungschef befragt.
- Insbesondere für die Weiterführung der Aufgabenentflechtung und das Testen der Kriterien der zwei NFA-Grundsätze wurden Personen aus der (Finanz-)Wissenschaft interviewt.

Es zeigte sich, dass viele Personen, die in den 90er und 2000er Jahren in der entsprechenden Funktion tätig waren, unterdessen pensioniert sind oder den Arbeitsplatz gewechselt haben. Dies bedeutet, dass viele der befragten Personen zum damaligen Projekt nur teilweise oder gar keine Aussagen machen konnten. Einzelne Nachbefragungen von damals involvierten Personen waren aufgrund der Rahmenbedingungen der vorliegenden Arbeit nur begrenzt möglich. Für die Rekonstruktion der NFA konnten führende Personen aus dem fachlichen und politischen Bereich, für Interviews gewonnen werden. Zudem hat der Autor zahlreiche Dokumente des EFD, der EFV, der FDK, der damaligen Projektgruppen, in die Analyse miteinbezogen.

4 Ergebnisse und Analyse¹¹

4.1 Prämienverbilligungen

4.1.1 Heutige Regelung

Mit Art. 117 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung. Gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) wird die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) durch Kopfprämien, Kostenbeteiligungen der Versicherten und Beiträge der öffentlichen Hand finanziert. Die Art. 65, 65a, 66 und 66a des KVG ermöglichen dem Bund, den Anspruch auf Prämienverbilligungen als soziales Korrektiv zur Erhebung der Kopfprämie in der OKP gesetzlich zu regeln. Die Kantone verfügen in diesem Bereich somit über Regelungskompetenzen, die ihnen aus dem KVG übertragen sind.

Wer nicht in der Lage ist, die Prämien der Krankenversicherung zu bezahlen, hat Anspruch auf Prämienverbilligung. Denn gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Für untere und mittlere Einkommen müssen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Weitere Vorgaben macht der Bund den Kantonen nicht. Damit verfügen die Kantone über einen grossen Handlungsspielraum in der Regelung des Kreises der Begünstigten, der Höhe der ausgerichteten Beiträge und im Subventionsverfahren. Die Kantone sind zudem für den Vollzug zuständig.

Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen von den effektiv entstehenden Kosten unabhängigen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Er leistet den Kantonen einen Beitrag von 7,5% der Bruttokosten der OKP. Oder anders ausgedrückt: Der Bund finanziert 25% der Bruttokosten der OKP für 30% der Bevölkerung. Die Verteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone richtet sich nach deren Anteil an der Wohnbevölkerung.

4.1.2 Diskussionen über mögliche Entflechtungen vor 2008

4.1.2.1 Damalige Regelung

Die Bundesbeiträge wurden anhand der Wohnbevölkerung, Finanzkraft und versicherten Grenzgänger inkl. Familienangehörigen festgesetzt. Zusätzlich konnte der Bund die durchschnittliche Prämie der OKP berücksichtigen. Die Kantone konnten gemäss KVG den eigenen Anteil an den Prämienverbilligungen um maximal 50% kürzen. Der Beitrag des Bundes wurde im gleichen Verhältnis gekürzt (EFD & KdK, 1999, S. 79).

¹¹ Die Antworten der interviewten Personen finden sich direkt in den einzelnen Kapiteln, wobei deren Aussagen vor allem im ersten Kapitel und dritten Kapitel des jeweiligen Aufgabenbereichs anonymisiert zu finden sind. Die Zusammenfassungen der Interviews befinden sich einem separaten Anhang. Dieser Anhang wird aus Gründen der Anonymität nicht veröffentlicht.

Die Berücksichtigung der Finanzkraft führte zu Fehlallokationen, da bei den finanzschwachen Kantonen ihr Anteil in % an der Prämienverbilligung sehr gering war, auch wenn sie den vollen Bundesanteil bezogen. Diverse Kantone konnten die sozialpolitischen Vorgaben hingegen dank ihren tiefen kantonalen Gesundheitskosten erfüllen, auch wenn sie nur den gesetzlich minimalen Bundesanteil von 50% ausschöpften. Dies hatte zur Folge, dass der Anteil der von Prämienverbilligung profitierenden Bevölkerung je nach Kanton zwischen 15 und 75% schwankte. Im damaligen IPV-System übernahm der Bund rund 2/3 der Beiträge für die Prämienverbilligungen (Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, S. 6235). Diese Fehlanreize sollten durch eine sozialpolitisch gezielte Massnahme beseitigt werden. Bspw. entspricht die Festlegung, wonach die Gesundheitskosten nicht mehr als 10% des Einkommens ausmachen dürfen, einem sozialpolitischen Ziel.

4.1.2.2 Diskussionen vor der ersten NFA-Botschaft

Im Bericht über die Grundzüge der NFA 1996 schlugen das EFD und die FDK eine komplette Entflechtung zum Bund vor. Die Kantone sollten von der Mitbeteiligung an der Prämienverbilligung entlastet werden. Der Bund sollte die Krankenversicherung umfassend und abschliessend regeln und vollziehen sowie die kantonalen Unterschiede in der Entlastung von Versicherten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ausgleichen. Argumentiert wurde mit der fiskalischen Äquivalenz: Da der Bund die Leistungen gemäss KVG normiert, ist seine erweiterte Kompetenz zur Durchführung des Obligatoriums und der Entlastung mittels Prämienverbilligungen ein Schritt hin zur Übereinstimmung von Zuständigkeit, Verantwortung und Finanzierung (EFD & FDK, 1996, Anhang S. 4).

Von einer integralen Entflechtung zum Bund war im Bericht zur Konkretisierung der Grundzüge von 1999 keine Rede mehr. Laut Aussagen eines Fachexperten waren Ende der 90er Jahre der starke Anstieg der Prämien und die sehr unterschiedlichen Kantonsanteile im Verhältnis zum Bundesanteil viel dringendere Probleme, als eine komplette Entflechtung vorzunehmen.

Die Massnahmen fokussierten sich stattdessen auf das sozialpolitische Korrektiv der Prämienverbilligungen. Die Projektgruppe 4 „Sozialversicherungen/Sozialpolitik“ schlug vor, dass sich der Bund mit 25% der Gesundheitskosten in der OKP – gemessen am Umsatz der OKP – für 30% der Bevölkerung an den Kosten der Prämienverbilligung beteiligen sollte. Die Kantone ergänzten den Bundesanteil, in dem die bundesrechtlich für jeden einzelnen Kanton je nach Höhe der Krankheitskosten festgelegte Maximallast für die Bevölkerung nicht überschritten werden durfte. Diese Maximallast sollte auf 8% des steuerbaren Einkommens begrenzt sein. Für den einzelnen Kanton sollte die Maximallast variiert und durch den Bund verbindlich festgelegt werden. Mit diesem Lösungsansatz sollte eine transparentere und gezieltere Mittelverwendung mit Hilfe eines konkret formulierten Sozialziels sichergestellt werden (Schlussbericht Projektgruppe 1, 2003, S. 65). Der Lösungsansatz sah einen Bundesanteil von 45% und einen durchschnittlichen Kantonsanteil von 55% vor.

Im Bericht zur Vernehmlassung vom März 2000 lehnten rund ein Drittel der Kantone den Vorschlag der Projektgruppe ab. Der Kanton Bern stellte keine Anträge. Der Kanton Zürich

forderte zusammen mit den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Thurgau die Prämienvverbilligungen vollumfänglich den Kantonen zu überlassen (EFD & KdK, S. 154). Die vorgeschlagene Subventionierung bezeichnete der Kanton Zürich als besonders problematisch. Die fiskalische Äquivalenz würde nicht eingehalten, weil die Bundesvorgaben so umfassend und der damit vorgeschlagene Bundesanteil von 45% nicht ausreichend wäre. Der Handlungsspielraum würde stärker eingeschränkt, ohne dass die Mitwirkungsrechte der Kantone erhöht würden (EFD & KdK, S. 155). Einzelne Branchenverbände wie das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer und der Dachverband Schweizerischer Patientenstellen forderten hingegen eine nationale Lösung (EFD & KdK, 2000, S. 158). Man kann vermuten, dass mit einer Bundeslösung der Einfluss der Interessenvertreter gestärkt werden und allfälligen Sparübungen von Kantonen einen Riegel geschoben werden sollte.

4.1.2.3 Erste und zweite NFA-Botschaft sowie KVG-Revision

Trotz Kritik der Kantone hielt der Bundesrat an seinem Vorhaben im Rahmen der ersten NFA-Botschaft fest und schlug sogar eine Erhöhung der Maximallast der Prämie im Verhältnis zum steuerbaren Einkommen und Vermögen von 8 auf 10% vor (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2453). Das differenzierte Sozialziel hätte im Rahmen der zweiten KVG-Revision ausserhalb der NFA-Vorlage behandelt werden sollen, wurde aber vom Nationalrat 2003 abgelehnt. Das Sozialziel wurde in einer Neuauflage der KVG-Revision 2004 erneut aufgenommen und aufgrund mehrmaliger Interventionen der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich während der parlamentarischen Phase modifiziert, weil das Finanzierungsmodell des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) die mit dem Sozialziel verbundene Kostendynamik infolge des Mengenwachstums nicht berücksichtigte (Schlussbericht Projektgruppe 1, 2003, S. 69). Das Modell hätte bei den Kantonen (und beim Bund) zu Mehrkosten von jährlich mehreren 100 Mio. Franken geführt (Schlussbericht Projektgruppe 1, 2003, S. 74). Es hätte nicht nur zu einer Zunahme der individuellen Kosten für die Prämienvverbilligungen (Preis), sondern auch zu einer Ausweitung der möglichen Empfänger von Prämienvverbilligungen (Menge) geführt. Die Entwicklung der Einkommen und der Prämien wiesen unterschiedliche Wachstumspfade auf, sprich das Einkommen vermochte dem Prämienwachstum bei weitem nicht zu folgen. Der Einflussfaktor „Menge“ wurde in den Berechnungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) schlicht nicht berücksichtigt. Mit den Änderungen hätten die Kantone wie erwähnt eine erhebliche Mehrbelastung, wovon alleine der Kanton Zürich gut 60 Mio. Franken hätte tragen müssen (Regierungsrat des Kantons Zürich 2001 vom 31. Mai 2001, S. 5-6).

Eine von den Kantonen geforderte Aufteilung der Kostendynamik infolge des Sozialziels hatte der Bund abgelehnt. Solche Effekte in der NFA wurden a priori nicht berücksichtigt, da auch der Bund von der Kostendynamik (Demographie, technischer Fortschritt, Mengenwachstum) in anderen Bereichen betroffen war und sich die Globalbilanz mit einer Berücksichtigung der Kostendynamik kaum mehr steuern liess.

4.1.2.4 Zwischenfazit

Statt eines Sozialziels hatte das Parlament 2005 ein familienpolitisches Ziel beschlossen, das den heutigen Regeln in Art. 65 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG entspricht. Damit setzte sich

die Ansicht des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) und der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) durch (Schlussbericht Projektgruppe 1, 2003, S. 70), wonach die überdurchschnittlichen Ausgaben für die Prämienverbilligungen der Kantone nicht berücksichtigt, sondern nur die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen (Preis) abgedeckt werden sollten. Finanzpolitisch war die Lösung für die Kantone relativ komfortabel. Mit der beschlossenen Lösung wurden bspw. die Kantone Zürich und Bern im Vergleich zur vorgängigen Lösung kaum mehrbelastet (Regierungsrat des Kantons Zürich vom 27. Januar 2010, S. 2).

Des Weiteren konnte erreicht werden, dass die Prämienverbilligungen nicht mehr nach der Finanzkraft der Kantone ausbezahlt wurden. Zudem konnte der IPV-Betrag von den tatsächlichen Ausgaben der Kantone entkoppelt werden. Unter dem Strich konnten die Ziele erreicht werden, weil eine transparentere und gezieltere Mittelverwendung sichergestellt wurde. Richtig ist, dass der Bund weiterhin einen Beitrag leistet, weil er mit dem KVG die Gesundheitskosten massgeblich beeinflusst. Die Lösung entspricht daher durchaus der fiskalischen Äquivalenz.

4.1.3 Heutige Problembereiche

- Die kantonalen Prämienverbilligungen unterscheiden sich bezüglich der Berechnung ihrer Höhe und des Begünstigtenkreises erheblich. Die Kantone haben in der Prämienverbilligung Steuerungsmöglichkeiten, indem sie die Anspruchsberechtigung und die Höhe regeln können. Die Höhe der Mitfinanzierung durch den Bund ist von diesen kantonalen Regelungen unabhängig und an die Bruttokosten der OKP gebunden. Seit einigen Jahren steigt der Anteil des Bundes an der Gesamtfinanzierung. Dies ist vor allem auf Sparmassnahmen in den Kantonen zurückzuführen. Dieser Mechanismus steht politisch unter Druck. Aktuelle Vorstösse auf Bundesebene verlangen eine stärkere Koppelung des Bundesbeitrags an die von den Kantonen ausgerichteten Beiträge¹². In den vergangenen Jahren hat sich der durchschnittliche Kantonsanteil am Bundesanteil sukzessive reduziert. Er beträgt heute etwas weniger als 45%. Die einzelnen Kantonsanteile am Bundesanteil variieren dabei sehr stark. Weisen die Kantone Bern und Zürich einen Kantonsanteil von derzeit rund 13%¹³ resp. 45% auf, übertreffen gewisse Kantone den Bundesanteil teilweise deutlich (ZG, BS, TI). Die durchschnittliche Prämienverbilligung in den Kantonen beträgt pro Bezüger und Jahr aktuell zwischen 1'200 und 3'300 Franken (Soukup, 2015, S. 5).
- Des Weiteren ist das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen bedarfsorientierten Leistungen der Kantone zur Existenzsicherung (EL, Sozialhilfe, IPV) kompliziert und in-

¹² Das Parlament hat kürzlich zwei parlamentarischen Initiativen zugestimmt mit dem Auftrag, Kindern von Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien um mindestens 80% zu verbilligen (10.407 Pa. Iv. Humbel Prämienbefreiung für Kinder; 13.477 Pa. Iv. Rossini KVG. Änderung der Prämienkategorien für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene).

¹³ Der Kanton Bern finanziert die Prämienrestbestände der EL und Sozialhilfe über deren Budgets. In anderen Kantonen sind diese im Budget der Prämienverbilligungen enthalten, weshalb ein interkantonaler Vergleich nur sehr eingeschränkt möglich ist.

transparent. Hier besteht eine komplexe Verflechtung, was zu einem hohen administrativen Aufwand führt (vgl. die Ausführungen in Kapitel 4.2 zu den EL).

4.1.4 Lösungsansätze für eine weiterführende Entflechtung

4.1.4.1 Entflechtung zu den Kantonen

Aus Sicht der Finanzwissenschaft und der Finanzdepartemente spricht der enge Bezug zu nah verwandten Aufgabengebieten wie die Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe und die Regelungen bei der DBSt für eine integrale Zuteilung des Aufgabenbereichs zu den Kantonen. Die Kantone verfügen über eine gewisse Nähe zur Aufgabe und über detaillierte Kenntnisse der kantonalen und örtlichen Verhältnisse. Die fiskalische Äquivalenz würde gestärkt, da die Übereinstimmung von Entscheidungs- und Kostenträger verbessert würde.

Auch sprechen Kriterien der Subsidiarität für eine Entflechtung zu den Kantonen. Die Kantone sind schon heute in der Lage, die Prüfung zur Berechtigung von Prämienverbilligungen und die Überweisungsmodalitäten selber durchzuführen. Der Bund gewährt den Kantonen bei der Festlegung von wesentlichen Eckpfeilern bei den kantonalen Prämienverbilligungen viel Spielraum. Dies betrifft in erster Linie die Höhe, den Kreis der Begünstigten und weitgehend auch das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten. Auch bei der Verbilligung der Kinderprämien und Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung können die Kantone selber den Kreis der begünstigten Familien bestimmen. Zudem sind die Kantone frei, den Mindestverbilligungs-Satz von derzeit 50% zu überschreiten. Damit wird den in den Kantonen unterschiedlichen sozialen Verhältnissen gebührend Rechnung getragen. Zudem können die Kantone ihr Subventionssystem optimal auf die übrigen sozialpolitischen Massnahmen und auch auf ihre Steuerpolitik abstimmen.

Der Vertreter der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) sieht derzeit keine triftigen steuerungs- oder sozialpolitischen Gründe, die Prämienverbilligungen zu dezentralisieren. Die Fachexperten aus den Kantonen beurteilen dies ähnlich. Weil es sich um eine Verbundfinanzierung handelt, kann zwar grundsätzlich über eine Entflechtung diskutiert werden. Ob dadurch das Prämienverbilligungssystem verbessert wird, ist zu bezweifeln, da es noch zu grösseren Ungleichheiten zwischen den Entlastungen der Kantone führen würde. Die Verbundfinanzierung ist im KVG klar und einfach geregelt. Die Kantone würden den gesamten Bundesanteil übernehmen, ohne im Gegenzug mehr Steuerungsmöglichkeiten zu erhalten. Die Kantone verfügen derzeit wie aufgezeigt in diesem Bereich bereits über grosse Steuerungsmöglichkeiten. Die Sozialziele bei den Prämienverbilligungen können die Kantone heute grösstenteils selber gestalten, sieht man von dem für die Kantone wenig einschränkenden familienpolitischen Ziel gemäss KVG ab. Vermutet wird, dass das Interesse vor allem beim Bund liegt, in diesem Bereich eine Entflechtung anzustreben. Der Bund zahlt jährlich mehr an Prämienverbilligungen, weil er das Kostenwachstum im Gesundheitswesen nur bedingt selber steuern kann. Auch sind Sparmassnahmen in diesem Bereich sehr schwierig im Parlament durchzubringen. Eine Senkung des Bundesbeitrags von 7,5 auf 7,3% im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 wurde von den Kantonen stark kritisiert und vom Parlament

2017 abgelehnt (Botschaft des Bundesrates, BBL 2016a 4691, S. 4752). Sollte der Bund weiterhin den grösseren Anteil an der Verbundfinanzierung übernehmen - und nimmt diese Tendenz weiter zu - so könnte der Bund in Eigenregie oder vom Parlament beauftragte Änderungen vornehmen, auch weil die Kanone ihren Handlungsspielraum derzeit zu sehr ausreizen.

4.1.4.2 Entflechtung zum Bund

Keiner der Fachexperten beurteilt eine Entflechtung zum Bund als gangbaren Weg. Der Bereich der Prämienverbilligungen ist eng verzahnt mit den bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe, welche primär von den Kantonen resp. Gemeinden finanziert und gesteuert werden. Das KVG regelt die OKP für die ganze Schweiz. Die Prämien werden einheitlich pro Kopf und damit unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der Person erhoben. Die Prämienverbilligungen sind ein wichtiges sozialpolitisches Korrektiv zu den Kopfprämien und sollten weiterhin bundesweit geregelt sein. Zwar wäre für einen Kantonsvertreter eine Entflechtung zum Bund durchaus zu prüfen, da dadurch eine einheitliche Umsetzung in den Kantonen angestrebt und die grossen Unterschiede der Kantonsanteile gemildert werden könnten. Hingegen würden die Kriterien der Subsidiarität (innovationsfördernd, bürgernah) wohl verletzt.

4.1.4.3 Teilentflechtung oder Status quo

Mit Ausnahme der Finanzwissenschaft und der gouvernementalen Departemente plädieren die Fachexperten aus den genannten Gründen in Kapitel 4.2.4.1 grundsätzlich für den Status quo. Handlungsbedarf besteht bei der Vereinfachung des Zusammenspiels zwischen den verschiedenen bedarfsorientierten Leistungen der Kantone zur Existenzsicherung. Die Prämienverbilligung für EL-Bezüger und für übrige Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen laufen seit einigen Jahren stark auseinander (vgl. Kapitel 4.2). Damit dieser finanziellen Entwicklung Einhalt geboten werden kann, wird die Festlegung eines Pauschalbeitrags für den EL-Betrag an die Prämien der OKP in der Höhe der tiefsten Prämie des Krankenversicherers im Kanton vorgeschlagen. Das Parlament diskutiert diese Möglichkeit derzeit im Rahmen der EL-Reform (Botschaft des Bundesrates, BBL 7465 2016b). Der Kanton Bern hat 2013 ein ähnliches System eingeführt und kann dadurch jährlich Millionen einsparen. Der Grund ist, dass die in der EL-Berechnung berücksichtigte regionale Durchschnittsprämie im Kanton Bern höher war als die Prämienverbilligung.

4.2 Ergänzungsleistungen (EL)

4.2.1 Heutige Regelung

EL werden Bezüger von AHV- und IV-Renten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ausgerichtet, wenn deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV/IV nicht gedeckt ist (Art. 112a Abs. 1 BV). Gemäss Art. 112a Abs. 2 BV legt das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (ELG) den Umfang der EL sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen fest. Anspruch auf EL haben zudem Personen mit IV-Taggeld von mindestens sechs Monaten sowie Hilfloseentschädigung der IV. Für eine Anspruchsberechtigung

sind zusätzlich wirtschaftliche Voraussetzungen zu erfüllen. Dabei müssen die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einkommen übersteigen. Zu den anerkannten Ausgaben zählen der allgemeine Lebensbedarf, eine Maximalmiete, allfällige Gewinnungskosten des Erwerbseinkommens (bspw. Berufsauslagen), Beiträge an die Sozialversicherungen und ein Pauschalbeitrag für die Krankenversicherung (Art. 10 ELG). Bei Personen im Heim oder in einem Spital werden anstelle des Betrages für den Lebensbedarf und die Miete die Tagestaxe sowie ein vom Kanton zu bestimmenden Betrag für persönliche Auslagen anerkannt. Die anrechenbaren Einnahmen werden in Art. 11 ELG geregelt. Die EL-Mindesthöhe entspricht der kantonalen resp. regionalen durchschnittlichen Krankenversicherungsprämie.

Die EL werden vollumfänglich mit öffentlichen Geldern des Bundes und der Kantone finanziert. Eine Finanzierung mittels Lohnprozente ist im ELG explizit ausgeschlossen. Die EL werden gemäss Art. 13 ELG zu 62,5% vom Bund (5/8) und zu 37,5% (3/8) von den Kantonen getragen. Bei Personen, die im Heim leben, gilt eine Sonderregelung: Zur Berechnung des Bundesanteils werden nicht die effektiven Kosten herangezogen. Hingegen wird ein fiktiver Betrag errechnet, der zur Deckung des Existenzbedarfs beim Aufenthalt in einer Wohnung erforderlich wäre (Schaltegger & Leisibach, 2015, S. 13). Man spricht dabei von der sogenannten Ausscheidungs- oder Schattenrechnung (vgl. Infobox S. 40). Der Bund trägt von diesem Betrag wiederum 5/8, die Kantone die restlichen 3/8. Für die Krankheits- und Behindernungskosten müssen die Kantone zu 100% aufkommen. An den Verwaltungskosten beteiligen sich Bund und Kantone ebenfalls zu 5/8 resp. 3/8 (Art. 13 Abs. 1 ELG).

4.2.2 Diskussionen über mögliche Entflechtungen vor 2008

4.2.2.1 Damalige Regelung

Bis Ende 2007 beteiligte sich der Bund sowohl an den monatlich ausbezahlten EL wie auch an der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Abhängig von ihrer Finanzkraft erhielten die Kantone mindestens 10% und höchstens 35% vom Bund vergütet. Der durchschnittliche Bundes- und Kantonsanteil betrug damals 20 resp. 80%. Die Verbundfinanzierung führte zu einer ineffizienten Finanzierungs- und Zuständigkeitsregel. Die Kantone trugen die Hauptlast, während die materielle Ausgestaltung der EL durch Bundesrecht vorgegeben wurde (Botschaft des Bundesrates, BBL 2279 2001, S. 2435). Des Weiteren reichten die EL-Leistungen oftmals nicht aus, so dass zusätzlich Sozialhilfe beantragt werden musste. An den Kosten für die Durchführung und Verwaltung beteiligte sich der Bund nicht (Botschaft des Bundesrates, BBL 2016b 1231, S. 7474). Die EL waren zusehends zu einer Pflegeversicherung mit Sozialhilfecharakter geworden, da sich damals ein Drittel der EL-Bezüger in Heimen befand, diese zwei Drittel der EL für sich beanspruchten und oftmals noch Sozialhilfe bezogen (EFD & KdK, 1999, S. 77).

4.2.2.2 Diskussionen vor der ersten NFA-Botschaft

Eine vollumfängliche Entflechtung war im Grundzügenbericht von 1996 vorgesehen. Das EFD und die FDK schlugen eine komplette Kantonalisierung der EL vor, da die finanzielle Beteiligung des Bundes in keiner Art und Weise Schritt hielt mit seiner intensiven Steuerung

in diesem Bereich. Die Kantone sahen sich selber in der Lage, bedarfsorientierte EL anzubieten. Argumentiert wurde weiter, dass die Kantone mit dem Systemwechsel im Sinne einer kantonalisierten Sozialpolitik ihre Leistungen mit der AHV/IV und Sozialhilfe ganzheitlich koordinieren konnten (mit Ausnahme der individuellen Sozialversicherungsleistungen AHV und IV, EFD & FDK, 1996, Anhang 2, S. 7).

Im späteren Bericht zur Konkretisierung des Grundzügenberichts von 1999 war eine Kantonalisierung der EL kein Thema mehr, hingegen eine stärkere Finanzierung durch den Bund. Es wurde angestrebt, dass der Bund für den eigentlichen Sozialversicherungsanteil der EL zuständig sein sollte (Übernahme der Existenzsicherung zu 100%), während die Kantone für die Heim- und Gesundheitskosten aufzukommen hätten (EFD & KdK, 1999, S. 77). Kantone und Gemeinden hatten schon damals einen grossen Einfluss auf die Gestaltung der Bau- und Betriebsbeiträge. Es wurde als sachgerecht empfunden, dass die aus einer Heimunterbringung entstandenen Kosten von den Kantonen übernommen würden. Die Kantone sollten die Existenzsicherung überschreitenden Heimkosten finanzieren. Der Bund sollte sicherstellen, dass die zu Hause oder im Heim lebenden Personen hinsichtlich der Existenzsicherung gleichbehandelt werden. Mit dem Vorschlag hätte jede Staatsebene den ihr naheliegenden und vertrauten Bereich übernommen (EFD & KdK, 1999, S. 78), was der besseren Einhaltung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz entsprechen würde.

Eine Mehrheit der Kantone hatte den Lösungsvorschlägen zugestimmt. Die Vorschläge erhöhten die Transparenz und die Verantwortlichkeiten waren klar definiert. Von gewissen Branchenvertretern wurde hingegen befürchtet, dass die Entflechtung des Heim- und Pflegebereichs zu den Kantonen zu einem Flickenteppich von kantonalen Lösungen führen würde und es auf Kantonsstufe zu einem Leistungsabbau kommen könnte (Pro Infirmis, Pro Senectute etc.).

Einzelne Kantone forderten eine Entflechtung komplett zum Bund. Moniert wurde, dass die Kantone alle Risiken und Kosten der demographischen Entwicklung und deren Auswirkungen auf den Heim- und Pflegebereich allein zu tragen hätten. Gefordert wurde eine integrale Bundeslösung, weil der ganze EL-Bereich durch Bundesrecht geregelt wurde (EFD und KdK, 2000, S. 148-150).

4.2.2.3 Diskussionen im Rahmen der ersten und zweiten NFA-Botschaft

Im Gegensatz zu den Prämienverbilligungen und dem regionalen Personenverkehr waren bei den EL Änderungen auf Verfassungsstufe vorgesehen, die im Rahmen der ersten NFA-Botschaft behandelt wurden. Die EL sollten aus dem Übergangsrecht in das ordentliche Verfassungsrecht überführt werden.

Vorgeschlagen wurde nur noch eine Teilentflechtung im EL-Bereich. Der Bund sollte primär für die Existenzsicherung der EL zuständig sein, während die Kantone nebst einer Beteiligung an der Existenzsicherung vollständig für diejenigen Bereiche der EL Verantwortung übernehmen, die im Zusammenhang mit Heim- und Krankheitskosten stehen. Die Finanzierungsverantwortung und Regelungskompetenz wurden entsprechend ausgestaltet (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2436). Der Finanzierungsschlüssel 5/8 Bund und 3/8 Kanto-

ne für die Existenzsicherung war dabei wichtiger Bestandteil der ganzen EL-Änderungen, die im Rahmen der zweiten NFA-Botschaft konkretisiert wurden.

Für die EL als Bundeskompetenz wurde den Kantonen bei den Festsetzungsbestimmungen nur wenig Spielraum eingeräumt. Die Berechnung der EL für Heimbewohner sollte nach den gleichen Grundsätzen erfolgen wie für Personen zu Hause (vgl. nachfolgende Box), obwohl die Durchführung weiterhin bei den Kantonen resp. Gemeinden liegen sollte (Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, S. 6223).

Infobox zur Schattenrechnung/Ausscheidungsrechnung

Für die Berechnung des Existenzbedarfs werden der allgemeine Lebensbedarf und der höchstmögliche Mietzins addiert, was damals durchschnittlich ca. 80 Franken pro Tag ergab. Kann ein Heimbewohner für diesen Betrag nicht aufkommen, übernehmen Bund und Kantone im Verhältnis 5/8 resp. 3/8 die Differenz. Kosten über 80 Franken hatten die Kantone selbstständig zu finanzieren. Mit dieser Schattenrechnung sollte sichergestellt werden, dass zu Hause und im Heim lebende Personen bezüglich der Existenzsicherung gleichgestellt sind (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2437).

Auf die Festsetzung einer EL-Maximalgrenze wollte man verzichten, da diese im Existenzsicherungsbereich keine Rolle spielte und man die damalige Lage so interpretierte, dass Bewohner in den Heimen kaum eine solche Obergrenze erreichen würden (EFV, 2003, S. 23). Zudem ging man davon aus, dass mit den steigenden BVG-Renten auch der EL-Bedarf zurückgehen würde. Die Aufhebung der Obergrenze sollte zudem die Vermischung mit der Sozialhilfe vermeiden.

Die damaligen Gründe für eine Teilentflechtung lassen sich wie folgt rekonstruieren: Einzelne Fachexperten vermuten, dass man infolge der Entflechtung der kollektiven Leistungen der IV zu den Kantonen bereits zwei grosse finanzielle Brocken den Kantonen übergeben wollte¹⁴. Man wollte diese Errungenschaften mit einer kompletten Entflechtung zu den Kantonen im Verlaufe der Projektarbeiten nicht gefährden. Mit der vorgesehenen Teilentflechtung sollten die Kantone entlastet und nicht zusätzlich belastet werden¹⁵. So haben die untersuchten Kantone Zürich und Bern von den Änderungen der EL und IPV zusammen mit dem Wegfall der AHV- und IV-Beiträge finanziell erheblich profitiert. Zürich wurde in diesen Bereichen um rund 500 Mio. Franken entlastet, der Kanton Bern um rund 220 Mio. Franken. Bezeichnend ist, dass beide Kantone keinerlei Anträge zu den EL-Vorschlägen eingereicht hatten (EFD und KdK, 2000, S. 149).

Im Vernehmlassungsbericht zur ersten NFA-Botschaft war noch vorgesehen, dass sich der Bund zu 100% an der Existenzsicherung beteiligt, was eine Entflechtung zum Bund darstellt.

¹⁴ Die Sonderschulung und die Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheimen, Behindertenwerkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung wurden per 2008 den Kantonen übergeben.

¹⁵ Beteiligte sich der Bund 2007 mit rund 700 Mio. Franken an den EL, betrug sein Beitrag 2008 rund 1,15 Mio. Franken. Der Bundesanteil stieg von 22 auf über 30% (Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV). 2003 wurde noch mit einer Mehrbelastung des Bundes von rund 200 Mio. Franken gerechnet (EFV, 2003, S. 26).

Weil mit der ersten NFA-Botschaft die Kantone durch andere Aufgabenentflechtungen insgesamt zu wenig belastet worden wären und man den Ausbau des Finanzausgleichs für den Bund ausgabenneutral gestalten wollte, wurde eine entsprechende Kompensation im Existenzsicherungsteil der EL vorgenommen (Botschaft des Bundesrates, BBL 2001 2229, S. 2437).

4.2.2.4 Zwischenfazit

Mit dem Finanzierungsschlüssel wurde man der fiskalischen Äquivalenz nicht gerecht. Der Bund steuert damals wie heute einen erheblichen Teil der EL zur Existenzsicherung; die Kantone müssen dazu ihren Beitrag leisten. Immerhin konnte der Heim- und Pflegebereich komplett den Kantonen übertragen werden, was den beiden Grundsätzen entspricht.

4.2.3 Heutige Problemfelder

- *Begrenzte Steuerungsmöglichkeiten der Kantone:* Die Kantone kommen für Entscheide auf, die auf Bundesebene gefällt werden und umgekehrt. Damit wird die Steuerung der EL durch die jeweilige Staatsebene eingeschränkt. Diese Konstellation ist ineffizient und erschwert die Lösungsfindung. Die Kostentransparenz leidet darunter (Schaltegger & Leisibach, 2015, S. 74). Bei den Ausgaben haben die Kantone nur wenige Steuerungsmöglichkeiten, da eine Begrenzung der Ausgaben gemäss Art. 19 Abs. 2 ELG zu keiner Sozialhilfe-Abhängigkeit führen darf. Die kantonalen Steuerungsmöglichkeiten bei den EL zur Existenzsicherung sind begrenzt, obwohl die Kantone mit rund 70% den grossen Anteil der EL-Kosten tragen (Schaltegger & Leisibach, 2015, S. 19). Für die Krankheits- und Behinderungskosten kommen die Kantone auf, wobei der Bund den Kantonen Mindestanforderungen vorschreibt. Im Heim- und Pflegebereich können die Kantone für den Bau und Betrieb die Kosten beeinflussen, wobei es darauf ankommt, wie stark der EL-Bereich im Kanton zentralisiert resp. dezentralisiert ist. In den Kantonen Zürich und Bern übernehmen die Gemeinden einen grossen Teil der Kosten im Heim- und Pflegebereich. Grosse Steuerungsmöglichkeiten haben die Kantone beim Betrag für persönliche Auslagen sowie bei der Berücksichtigung des Vermögensverzehr bei Heimbewohnern.
- *Kostendynamik:* Die Kosten von Bund und Kantonen sind für die gemeinsame Finanzierung in den vergangenen Jahren um durchschnittlich knapp 6% gestiegen. 2015 betrugen die Ausgaben der öffentlichen Hand für die EL rund 4,7 Mrd. Franken. Die Kostendynamik im EL-Bereich liegt weit über dem Wirtschaftswachstum (Schaltegger & Leisibach, 2015, S. 31). Der Bund erwartet bis ins Jahr 2020 einen weiteren Kostenanstieg auf rund 5,5 Mrd. Franken (Bundesrat, 2013, S. 3). Der Kostenanstieg ist bei den von den Kantonen finanzierten Leistungen aufgrund der Kostendynamik im Heimbereich grösser als derjenige beim Bund. Des Weiteren ist es aufgrund von Gesetzesrevisionen vor allem im Bereich der IV zu Leistungskürzungen gekommen, was zu Lastenverschiebungen auf die EL und Sozialhilfe führte (KdK, 2016, S. 4). Je rund ein Drittel der Kostensteigerung ist auf die demographische Entwicklung, die Fehlanreize im EL-System und auf Gesetzesrevisionen zurückzuführen, wobei die Gesetzesrevisionen mehrheitlich eine Kostenverlagerung

auf die EL und Sozialhilfe bedeuten (Schaltegger & Leisibach, 2015, S. 71; Amt für Sozialversicherungen Kanton Bern, 2017, S. 2).

- Ein dritter Problemkreis betrifft die *Fehlanreize innerhalb des EL-Systems*. So kann bspw. aufgrund von Schwelleneffekten der Fall eintreten, dass für einen EL-Bezüger kein Anreiz besteht, die Erwerbstätigkeit zu erhöhen, weil dadurch unter dem Strich weniger Geld für ihn übrig bleibt. Diese Fehlanreize werden in der aktuellen EL-Reform angegangen und sind aber für die Entflechtungsdiskussion von untergeordneter Bedeutung.

4.2.4 Lösungsansätze für weiterführende Entflechtung

In den folgenden Kapiteln werden Lösungsansätze diskutiert, die auf eine Entflechtung der Steuerung und Finanzierung abzielt. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Ausmasses und der daraus schliessenden Konsequenzen der angestrebten Entflechtung. Die Finanzwissenschaft und gouvernementalen Departemente plädieren für eine klare Aufgabenentflechtung. Alles was als Bedarfsleistung ausgerichtet werden soll, sollen die Kantone oder Gemeinden übernehmen. Alles was Versicherungscharakter hat und somit keine einzelnen Bedarfsabklärungen erfordert, soll der Bund übernehmen¹⁶.

4.2.4.1 Entflechtung zu den Kantonen

Der Bund zieht sich aus dem EL-Bereich vollständig zurück, wie dies bereits im Grundzügenbericht im Jahr 1996 skizziert wurde. Möglich wäre, dass der Bund mit einem Rahmengesetz die Grundzüge der EL festhält. Die Finanzierung der Existenzsicherung und die darüber hinaus anfallenden Heim- und Pflegekosten übernehmen aber die Kantone zu 100%. Die Kantone wären vollständig für die Festsetzung der EL-Vorgaben verantwortlich. Steuerung und Finanzierung würden von der gleichen Staatsebene übernommen. Eine Trennung der Sozialversicherungen (Bund) von den Bedarfsleistungen (Kantone und Gemeinden) macht eine nahe Ansiedlung der Bedarfsleistungen bei den Bezüglern möglich. Die Kantone sind in der Lage, eine umfassende, koordinierte und den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten angepasste Sozialpolitik vorzunehmen. Die Kantone oder Gemeinden sind bereits heute für den Vollzug der EL zuständig und verfügen damit über die notwendigen Ressourcen und das Wissen. Eine Kantonalisierung hätte auch den Vorteil, dass mit einer gemeinsamen Ansiedlung der EL und Sozialhilfe Doppelspurigkeiten vermindert werden könnten, da die Schnittstellen ganz aufgehoben oder zumindest besser aufeinander abgestimmt werden könnten. Eine solche Lösung hat gegenüber der heutigen Regelung den Vorteil, dass sie den unterschiedlichen regionalen und kommunalen Gegebenheiten viel besser Rechnung tragen würde.

4.2.4.2 Entflechtung zum Bund

Vorgeschlagen wird eine vollständige Entflechtung der Steuerung und Finanzierung zum Bund. Der Bund würde nebst der gesamten Existenzsicherung den ganzen Aufgabenbereich der EL übernehmen. Die EL wären auf die Existenzsicherung beschränkt. Der Bereich der Heim-, Pflege und Krankheits- und Behinderungskosten müsste neu geordnet werden, wobei

¹⁶ Das Bismarcksche System beruht auf der Idee des Versicherungsprinzips (Risikoabsicherung), währenddem das Beveridge System auf die Versorgung der Bevölkerung im Sinne der Bedarfsabklärung abzielt.

der ganze Bereich nach wie vor den Kantonen zugeordnet ist. Die im ELG (insbesondere Art. 9, 14 und 15) festgelegten Vorgaben und Mindeststandards bezüglich der Art und Höhe der zu vergütenden Kosten fielen weg und würden in die alleinige Obhut der Kantone fallen. Die Kantone würden selber entscheiden, wie sie ihre Leistungen vergüten. Zum Beispiel wäre eine Anlehnung an die Strukturen der Sozialhilfe zu überlegen.

4.2.4.3 *Teilentflechtung oder Status quo*

Im Gegensatz zur Finanzwissenschaft plädieren Experten aus dem sektoralen Bereich für eine Teilentflechtung. Gewisse gesetzliche Rahmenbedingungen sollen weiterhin national gelten, namentlich die landesweite Festlegung des allgemeinen Lebensbedarfs. So kann sichergestellt werden, dass der Bund weiterhin einen Teil der EL finanziert und die EL nicht zum Spielball kantonaler Sparprogramme mutieren. Der oben skizzierten Entflechtung zu den Kantonen stehen sie skeptisch bis ablehnend gegenüber. Hingegen bewerten sie eine vollständige Finanzierung der Existenzsicherung durch den Bund (8/8) als gangbaren Weg, die aus gouvernementaler Sicht ebenfalls unterstützt wird. Die Kantone wären weiterhin finanziell für anfallende Heim- und Pflegekosten sowie Krankheits- und Behinderungskosten zuständig. Argumentiert wird, dass der Bund aufgrund seiner alleinigen Zuständigkeit bei der AHV und IV auch für die gesamten Kosten der Existenzsicherung aufkommen könnte. Zudem beeinflusst der Bund mit der Festlegung der AHV- und IV-Renten massgeblich den EL-Bedarf.

Für eine weitere Teilentflechtung innerhalb des EL-Systems stehen nachfolgende zwei Varianten zur Diskussion, die die Schnittstelle IPV-EL betreffen. Diese werden derzeit auf Bundesebene diskutiert. Sie sind von technischer Natur und beziehen sich auf Fehlanreize im EL-System. Sie sind im Bericht des Bundesrates „Ergänzungsleistungen AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf“ ausführlich beschrieben. In den Interviews wurde auf die beiden Lösungsvorschläge hingewiesen¹⁷:

1. *Ausklammerung der Krankenkassenprämie aus der EL-Berechnung:* Die Durchschnittsprämie soll nicht mehr als Ausgabe in der EL-Berechnung berücksichtigt werden. Der EL-Bezüger soll die Prämienverbilligung via IPV-System beziehen. Der enorme administrative Koordinationsaufwand von EL und IPV würde entfallen. Allerdings könnte dies zu einer wirtschaftlichen Verschlechterung des EL-Bezügers führen, da je nach Kanton die Prämienverbilligung tiefer sein könnte als die Durchschnittsprämie.
2. *Integration der Krankenkassenprämie in die EL:* Wie erwähnt wird die Durchschnittsprämie bei der Berechnung des Bundesbeitrags ausgeklammert. Finanziell gesehen stellt die Durchschnittsprämie eine Prämienverbilligung dar, da sie ausserhalb des EL-Systems von Bund und Kantonen finanziert wird. Die Durchschnittsprämie könnte aber als Teil der EL ausgestaltet werden, wenn sich der Bund an der Finanzierung der Durchschnittsprämie beteiligen würde. Dies würde zu einer Kostenverschiebung zum Bund von knapp einer Milliarden Franken führen.

¹⁷ Die Lösungsansätze wurden auch auf politischer Ebene aufgenommen, vgl. Motion Dittli 16.4087 „Stärkung der Ergänzungsleistungen durch klare Zuordnung der Kompetenzen“ sowie Postulat der ständerätlichen Gesundheits- und Sozialkommission 17.326 „Einbezug der Krankenkassenprämien in die EL-Berechnungen“.

Infobox zur Schnittstellen-Problematik EL/IPV:

Bei EL-Bezügern wird die Prämie für die Grundversicherung als Ausgabe berücksichtigt. Somit werden ausserhalb des EL-Systems keine Prämienverbilligungen ausbezahlt. Bei Personen zu Hause oder im Heim wird die durchschnittliche Krankenkassenprämie für die OKP bei der Berechnung des Bundesanteils ausgeklammert, weil die Kantone für den Betrag der Krankenpflegeversicherung selber aufkommen müssen. Die Kantone können entscheiden, ob sie den Betrag mit IPV-Mitteln oder mit allgemeinen Steuermitteln finanzieren wollen.

Der Fehlanreiz besteht darin, dass der kantonale Richtwert für eine Prämienverbilligung unter der durchschnittlichen regionalen Krankenkassenprämie liegt. Im EL-System muss zwingend die Durchschnittsprämie in der EL-Berechnung berücksichtigt werden. Ein weiterer Fehlanreiz besteht darin, dass der EL-Bezüger seine Ausgaben optimieren kann, indem er eine Krankenkassenprämie wählt, die unter der Durchschnittsprämie liegt. Ein erheblicher Teil der Prämienverbilligungen wird denn auch für die EL-Bezüger gebraucht.

4.3 Regionaler Personenverkehr (RPV)

4.3.1 Heutige Regelung

Bund und Kantone sorgen national für ein ausreichendes Angebot im öffentlichen Verkehr (Schiene, Strasse, Schiff, Seilbahnen). Der RPV ist wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Verkehrs und umfasst alle Angebote, die weder dem Fern- noch dem Ortsverkehr zugeordnet werden können. Er beruht auf einem Bestell- und Finanzierungssystem. Art. 4 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) definiert den RPV als Verkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften sowie den Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen. Eine Erschliessungsfunktion ist dann gegeben, wenn eine Zugs- oder Buslinie eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern mit dem übrigen Netz des öffentlichen Verkehrs (ÖV) verbindet (Art. 5 Verordnung über die Personenbeförderung, VPB).

Die Finanzierung des RPV ist eine Verbundaufgabe. Bund und Kantone kommen gemäss Art. 30a Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBG) für die Abgeltung der ungedeckten Kosten des bestellten Verkehrsangebots auf. Der Bund steuert die Finanzierung des RPV global mittels Kantonsquoten, in dem er die Finanzierungsteile von Bund und Kantonen an den Abgeltungen des RPV festlegt. Der Finanzierungsanteil des Bundes ist zweckgebunden und in Art. 30 Abs. 2 bzw. Art. 29b Abs. 2 PBG näher definiert. Die Anhänge 1 und 2 ARPV listen die prozentualen Anteile des einzelnen Kantons auf. Die restlichen prozentualen Anteile finanziert der Bund.

4.3.2 Diskussionen über mögliche Entflechtungen vor 2008

4.3.2.1 Damalige Regelung

Die Regelung beruhte auf der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG) 1996. Im Rahmen einer Globalsteuerung wurden die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen an den Abgeltungen im Regionalverkehr festgelegt. Der zweckgebundene Finanzierungsanteil des Bundes lag gemäss der Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) bei durchschnittlich 69%, wobei unter der Abgeltung im Regionalverkehr die gesamten Beiträge an die ungedeckten Kosten sowohl der Infrastrukturbetriebe der Privatbahnen als auch der Verkehrsleistungen der nach Eisenbahngesetz abgeltungsberechtigten Transportunternehmen zusammengefasst wurden. Die Kantonsbeteiligung ermittelte man unter Berücksichtigung der Finanzkraft und der strukturellen Voraussetzungen des jeweiligen Kantons (Bevölkerungsdichte, Privatbahnlängen). Neben dem Kantonsanteil an den Abgeltungen im Regionalverkehr bestand noch ein durch die KAV definierter Kantonsanteil an den Investitionsbeiträgen (Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, S. 6176).

4.3.2.2 Diskussionen vor der NFA-Botschaft

Eine komplette Entflechtung im Sinne der NFA war in der Bahnreform 2 vorgesehen, um die komplizierte Finanzierungsordnung durch eine einfachere zu ersetzen. Die Projektgruppe 5 „Regionalverkehr, Niveauübergänge, Verkehrstrennungsmassnahmen“ hielt in ihrem Schlussbericht zuhanden des Leitorgangs explizit fest, dass die Ausführungen über die Bahnreform 2, welche in Verbindung zur NFA standen, im Schlussbericht zu streichen sind, dies aufgrund der Unabhängigkeit beider Projekte (Projektgruppe 5, 2004, S. 7). Wohl aber auch, um die Errungenschaften der NFA als integrale Vorlage nicht zu gefährden. In der zweiten Botschaft zur NFA hat der Bundesrat dieses Vorgehen bekräftigt (Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, S. 6177). Mit der Zweiteilung in ein Grund- und Ergänzungsnetz gemäss der Bahnreform 2 sollte die Finanzierung des Grundnetzes in die Verantwortung des Bundes übergehen, während die Kantone und deren Gemeinden für die Finanzierung des Ergänzungsnetzes zuständig gewesen wären. Das Ergänzungsnetz wäre wesentlich kleiner gewesen mit Strecken von ausschliesslich regionaler und lokaler Bedeutung (Botschaft des Bundesrates, BBL 1985 2005, S. 2417). Die Bahnreform 2 wurde von den eidgenössischen Räten 2005 an den Bundesrat zurückgewiesen. Die weiterführende Aufgabenentflechtung im Bereich der Infrastrukturfinanzierung wurde im Rahmen der Vorlage Finanzierung der Bahninfrastruktur 2012 aufgenommen und mit der Einführung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) 2016 nachträglich vollzogen.

4.3.2.3 Diskussionen in der ersten und zweiten NFA-Botschaft

Im Rahmen der NFA wurden folgende Massnahmen getroffen: Der Bundesanteil über alle Kantone hinweg wurde von 69 auf 50% gesenkt und damit die Kantone verstärkt in die Finanzierungspflicht genommen. Damit sollte die dauerhafte Sicherstellung eines integrierten ÖV-Angebotes schweizweit gewährleistet werden, auch wenn sich der Bund entlastet hat. Die Erhöhung des Abgeltungsanteils der Kantone wird auch damit begründet, dass infolge der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG) 1996 die Handlungsspielräume der Kantone im neu

eingeführten Bestellverfahren für das Angebot des RPV erweitert wurden (Botschaft des Bundesrates, BBL 2229 2001, S. 2451). Die Erhöhung der Kantonsbeteiligung sollte somit eine nachträgliche Kompensation darstellen. Seit Einführung der Bahnreform 1 im Jahr 1996 haben Bund und Kantone sämtliche ungedeckten Kosten des RPV zu tragen, inkl. diejenigen von SBB und Postauto-Linien. Bereits damals hielt das EFD und die FDK fest, dass der *„Bundesanteil auf eine Grössenordnung reduziert werden müsse, wie sie für die Aufgaben des entsprechenden Grundangebots üblich ist“* (EFD und FDK, 1996, S. 33). Für den Bund war es wichtig, seine Interessen an einer flächendeckenden und nachhaltigen Verkehrspolitik mit der grösseren Inpflichtnahme der Kantone stärker einzubringen. Die Befürchtung der Randregionen, schwach besiedelten und wirtschaftlich benachteiligten Gebieten im Hinblick auf einen möglichen ÖV-Abbau wurde mit der Aufrechterhaltung des Leistungsangebotes durch den Bund entkräftet. Tendenziell sollten Randregionen sogar in den Genuss einer Überkompensation mit zweckfreien Mitteln mittels des neuen Finanzausgleichs kommen. Somit war der RPV in diesen Regionen in keiner Weise mit einem Angebotsabbau konfrontiert (Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, S. 6178).

Die zweite Massnahme betraf den Wegfall der Finanzkraft. Sie wurde zusammen mit den zwei Indikatoren Bevölkerungsdichte und Schienenlänge der Privatbahnen für die Berechnung der Kantonsbeteiligungen in % verwendet. Die Folge davon war, dass sich die einzelnen Bundesanteile pro Kanton in einer engeren Bandbreite bewegten und zu einer Annäherung der Nettobelastungen der Kantone pro Kopf führte (Schlussbericht, 2004, S. 7). Damit wollte man auch dem NFA-Ziel verstärkt nachleben, wonach eine klare Trennung zwischen der Aufgabenteilung (Allokationsziel) und der zweckfreien Umverteilung über den Finanzausgleich (Distributionsziel) zu erzielen ist.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat die nach wie vor grosse Bandbreite der Bundesanteile in seiner Stellungnahme explizit kritisiert, wonach die grosse Differenz der Abgeltungsquoten bei den Kantonen mit den NFA-Kriterien nicht nachvollziehbar ist (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2005, S. 14). Entsprechend beantragte er die Streichung sämtlicher strukturellen Voraussetzungen (Bevölkerungsdichte, Privatbahnlänge und Finanzkraft), da diese neu durch den Lastenausgleich gedeckt wären. Der Bundesrat entgegnete in seiner Botschaft, dass es auch in anderen Aufgabenbereichen mit stark unterschiedlichen Ausgangslagen nicht möglich wäre, die Kantone mit einem national einheitlichen Bundesbeitragssatz zu unterstützen; *„Ungleiches muss ungleich behandelt werden“* (Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, S. 6178). Festzuhalten ist, dass heute die Unterschiede der Kantonsbeteiligungen nach wie vor recht gross sind, wobei vor der Revision die Differenz zwischen der höchsten und der tiefsten Kantonsbeteiligung noch grösser war¹⁸.

Die Herabsetzung des Bundesanteils auf 50% wurde in den Kantonen unterschiedlich aufgenommen. Viele kleinere Kantone befürchteten, dass die mit der Bahnreform 2 verbundene Kompetenzübertragung verschiedene Kantone an ihre personellen Kapazitätsgrenzen stossen

¹⁸ Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV, SR. 742.101.2, Version vom 1.1.2000). Die Satzspanne der Bundesanteile lag damals zwischen 37% für Basel-Stadt und 92% für Jura.

lässt und zusätzliches Personal eingestellt werden müsste (Bericht EFD und KdK, 2000, S. 195/196). Auch wurde seitens der Verkehrsfachleute auf Bundes- und Kantonsebene inkl. der Branche befürchtet, dass mit der stärkeren finanziellen Beteiligung der Kantone der Anreiz geschaffen würde, Budgetkürzungen auf Kantonsebene vorzunehmen – sei dies durch die Kantonsverwaltung oder durch das kantonale Parlament. Der Verband öffentlicher Verkehr (VÖV) beantragte damals, dass die Mittel aus der Kompensation aufgrund der Reduktion des Bundesanteils zweckgebunden sein müssen (Bericht EFD und KdK, 2000, S. 197).

Die finanziellen Auswirkungen in den Kantonen Zürich und Bern standen nicht gross zur Diskussion, da die Mehrbelastung der Kantonshaushalte via Finanzausgleich kompensiert werden sollte, wovon aber nur der Kanton Bern profitiert. Die Massnahmen wurden von den Kantonen Zürich und Bern daher im Grundsatz begrüsst, auch wenn es innerhalb der Kantone aufgrund des neuen Finanzierungsschlüssels zu Verwerfungen gekommen war. So sank der Bundesanteil an den Abgeltungen für den Kanton Zürich von 47 auf gut 30%, was einer Mehrbelastung von knapp 30 Mio. Franken entspricht. Die Abgeltung des Kantons Bern betrug vor der Änderung rund 45% und sank auf knapp 25%.

4.3.2.4 Zwischenfazit

Festzuhalten ist, dass eine NFA-konforme Lösung nicht gefunden wurde. Dies vor allem aufgrund des politischen Druckes der Randkantone, weil diese einen Abbau in ihrer Region befürchteten. Die Verteilung der Bundesmittel wird faktisch immer noch nach geographisch-topografischen Gesichtspunkten vorgenommen.

4.3.3 Heutige Problembereiche

Die Probleme fokussieren sich primär auf drei Bereiche:

- *Finanzierung Infrastruktur*: Die Finanzierung der Infrastruktur erfolgt seit 2016 via Bahninfrastrukturfonds (BIF). Dabei entrichten die Kantone jährlich 500 Mio. Franken, ohne dass sie mitbestimmen können, für welche Projekte diese Mittel verwendet werden. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird damit nicht eingehalten.
- *Finanzierungsanteil des Bundes/Kantonsanteil am Betrieb*: Mit der Zunahme an bestellten Linien konnte der Bund in der Vergangenheit nicht immer seinen Finanzierungsanteil pro Kanton erreichen. Es kam mehrmals zu Nachtragskrediten (vgl. Anhang, Kapitel 8). Die Kantone sind teils nicht unschuldig, bestellen sie oftmals mehr, als der Bund ihnen überhaupt bereits an Mitfinanzierung in Aussicht gestellt hat. Dies führt dazu, dass die Kantone oder Transportunternehmen (TU) das finanzielle Risiko für das bestellte Angebot tragen. Des Weiteren werden von einer Minderheit der Kantone die unterschiedlichen Bundesanteile zur Abgeltung der ungedeckten Kosten an die Kantone als nicht NFA-konform kritisiert, was bereits im Rahmen der NFA zu Kritik führte.
- *Bestellverfahren*: Kantone und Bund bestellen gemeinsam das Angebot des RPV. Die Kantone sind beim Festlegen des zu bestellenden Angebots sehr autonom. Das Bestellverfahren ist vom Bund aber stark normiert und detailliert geregelt. Das Bestellverfahren ist administrativ aufwändig und führt teilweise zu Doppelspurigkeiten, da sowohl die Kanto-

ne als auch der Bund den TU's hohe Auflagen machen bei der Einreichung ihrer Offerten. Entsprechend ist der Aufwand des Bestellverfahrens für die TU's gross.

4.3.4 Lösungsansätze für eine weiterführende Entflechtung

4.3.4.1 Entflechtung zu den Kantonen

Eine komplette Entflechtung des Bestellverfahrens und der Finanzierung des RPV zu den Kantonen wird von allen Verkehrsfachleuten skeptisch beurteilt. Der Fernverkehr ist stark mit dem RPV und dieser mit dem Ortsverkehr verbunden. Für die Gesamtkonzipierung des ÖV soll weiterhin der Bund zuständig sein. Eine Entflechtung würde bedeuten, dass der derzeitige Kostenteiler nach der ARVP anzupassen resp. aufgehoben werden müsste und die Kantone den RPV daher vollständig zu finanzieren hätten. Damit würde auch eine Entflechtung des Bestellverfahrens hin zu den Kantonen einhergehen. Der Bund würde die ganze Infrastruktur finanzieren, den der RPV mitbenutzt. Der Bund wäre aber am Bestellverfahren nicht mehr beteiligt.

Die kantonalen Fachexperten und die TU's begrüßen tendenziell nationale Entwicklungen im RPV-Bereich. Dies kann auf die knappen Ressourcen in gewissen Kantonen zurückgeführt werden. Deren Verhandlungsmacht ist gegenüber den TU's eingeschränkt, nimmt man zum Beispiel einen kleinen Kanton mit einer kleinen Verkehrsabteilung, die teilweise dem Baudepartement angegliedert ist. Ein Schiedsrichter in der Person des Bundesamtes für Verkehr (BAV) ist sehr willkommen. So sind im Kanton Neuenburg derzeit vier Personen für das Bestellverfahren zuständig, welche zusammen mit der SBB eine Offerte verhandeln müssten. Ohne Bundesunterstützung ist dies kaum vorstellbar. Die Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsfachleuten in den Kantonen und TU's wäre erschwert, was eine klare Verschlechterung gegenüber dem heutigen System bedeutet. Dies führt zu einem klaren Wissensverlust bei den Verhandlungen mit den TU's. Kleine Kantone sind zudem nicht unglücklich, wenn das BAV gewisse Vorgaben macht und zum Beispiel Musterverträge für das Bestellverfahren vorschlägt.

Mit einer kompletten Zuteilung des Bestellverfahrens an die Kantone könnte es zu 26 verschiedenen Lösungen kommen und die TU's zusätzlich vor Herausforderungen stellen. Die Branche kämpft heute schon dafür, je nach gegenüberstehendem Verhandlungspartner, zu kundenfreundlichen und wirtschaftlichen Lösungen zu kommen.

Die Vorgaben im Bestellprozess der Kantone sind teilweise auch widersprüchlich. Dies zeigt sich vor allem bei einer gemeinsamen Bestellung einer grenzüberschreitenden Bahnlinie. Konkret wird kritisiert, dass die TU's ihre Offerten bei Bund und Kantonen bereits im Frühling einreichen müssen, aber beim Fahrplanwechsel im Dezember die neuen Vereinbarungen noch nicht gültig vorliegen.

Bei einer Entflechtung zu den Kantonen wäre die finanzielle Mehrbelastung der Kantons Haushalte erheblich. Es könnte laut den Fachexperten auf Kantonsebene noch schwieriger werden, an genügend Finanzmittel für den ÖV zu gelangen. Ein grösserer Kantonsbeitrag

würde unweigerlich zum Spielball von Sparprogrammen werden, was teilweise schon heute der Fall ist und im Rahmen der NFA bereits als Gegenargument hervorgebracht wurde. Auch würde das Argument der „blaming culture“ wegfallen, wonach man bei fehlenden finanziellen Mitteln die Schuld auf den Bund abschieben kann. Die jetzige Verbundaufgabe hat gerade in der Politik – aber auch bei den Verkehrsfachleuten - den Anreiz, jemanden anderem die Schuld zu geben, sollte das Angebot im RPV abgebaut resp. nicht ausgebaut werden.

4.3.4.2 Entflechtung zum Bund

Finanziell ist es aus Kantonssicht durchaus legitim, Überlegungen für eine Entflechtung hin zum Bund anzustellen. Die Kantone würden stark entlastet. Verkehrspolitisch wird diese Variante aber von den Verkehrsfachleuten nicht als gangbarer Weg beurteilt. Die enge und komplexe Verschränkung der drei Verkehrsebenen macht eine vollständige Entflechtung praktisch unmöglich. Der Fernverkehr ist dem Bund zugeordnet, der Ortsverkehr grundsätzlich den Gemeinden. Der RPV ist das Bindeglied dazwischen. Der Bund hätte regionalverkehrspolitisch das Sagen, obwohl er den regionalen Bedarf an S-Bahnen, Buslinien etc. weniger gut kennt als die Kantone und Gemeinden. Die Kantone sind für die Raumplanung zuständig und können die Entwicklung und den Angebotsbedarf in den verschiedenen Regionen besser beurteilen. Der Verein für öffentlichen Verkehr (VÖV) betont, dass gerade bei Neuangeboten im RPV die Federführung beim Kanton oder den TU's liegen sollte, da die Kantone über das viel breitere Wissen bei den regionalen Erschliessungsprojekten verfügen.

4.3.4.3 Teilentflechtung oder Status quo

Derzeit laufen auf Bundesebene Diskussionen über eine mögliche RPV-Reform. Dazu wurden diverse Überlegungen zu Teilentflechtungen gemacht. Im Folgenden werden gewisse Aspekte der RPV-Reform skizzenhaft aufgezeigt.

Die Trennung von Orts- und Regionalverkehr ist aufgrund zusammenhängender funktionaler Räume sehr schwierig geworden. Vertreter des Verkehrsbereichs skizzieren eine Teilentflechtung im Bereich des Bus- und Schienenverkehrs. Für den Busverkehr soll nur noch der Kanton zuständig sein. Das Mitspracherecht des Bundes im Bestellverfahren wäre hinfällig. Aus der Praxis zeigt sich, dass bereits heute der Bund in regionalen Verhandlungsrunden, in welchen der Kanton und die Gemeinden gemeinsam das RPV-Angebot bestellen, nicht mitmacht. Das Mitreden und Koordinieren des Bundes im Bestellverfahren von Buslinien ist daher nicht zwingend. Die Schnittstellen-Problematik RPV und Ortsverkehr wäre weitgehend gelöst, da die Kantone das Bestellverfahren des ganzen Busbereichs übernehmen würden.

Hingegen bleibt die Schnittstelle im regionalen Schienenverkehr bestehen und der RPV würde in diesem Bereich weiterhin gemeinsam bestellt. Eine weitere Problematik ist die funktionale Verbindung zwischen Bus- und Schienenverkehr, da sich die Buslinien und das Schienenangebot im Sinne von gegenseitig „kommunizierenden Röhren“ ergänzen. Hier bedürfte es einer verstärkten Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund. Weil in vielen Kantonen der RPV mit Buslinien abgedeckt ist, könnte es hier zu Widerständen kommen. Der Anteil von Trolleybus und Bus beträgt rund 50% der gesamten Nachfrage ausgedrückt in Anzahl Personenfahrten.

Bezüglich einer möglichen neuen Verbundfinanzierung äussert sich ein Fachvertreter dahingehend, dass der Bund mit Globalbeiträgen arbeiten könnte. Um die fiskalische Äquivalenz einhalten zu können, soll er den Kantonen Mindeststandards vorgeben, um seinen Einfluss und sein Mitspracherecht nicht gänzlich zu verlieren.

5 Bewertung und Empfehlungen

Im Folgenden werden die Kriterien gemäss Kapitel 3 anhand der Ergebnisse überprüft und daraus Empfehlungen abgeleitet. Aus praktischen Gründen werden die Kriterien der fiskalischen Äquivalenz jeweils in der ersten Tabelle des analysierten Aufgabenbereichs bewertet.

5.1 Prämienverbilligungen

5.1.1 Entflechtung zu den Kantonen

Kriterien zur Subsidiarität	Bewertung
Verwandte Aufgaben zur IPV.	Ja. Es besteht ein enger Bezug zu weiteren bedarfsorientierten Sozialleistungen wie EL, Sozialhilfe, Hilfloseentschädigung, Betreuung und Pflege, Hotellerie. KVG: Der Bund genehmigt die Krankenkassenprämien und reguliert und überwacht die Krankenversicherer. Er überwacht die Tarifverhandlungen. Dies spricht für eine Entflechtung zum Bund. Für die Gesundheitsversorgung sind aber grundsätzlich die Kantone zuständig.
Nutzen beschränkt sich auf Kantonsgebiet (keine Skaleneffekte).	Ja. Die Krankenkassenprämien werden pro Kanton und innerhalb des Kantons nach Regionen jährlich erhoben.
Dezentrale Lösung wirkt wettbewerbs- und innovationsfördernd.	Der Monitoringbericht 2014 des BAG zeigt auf, dass die Modelle sich in der Berechnung, Ermittlung der Anspruchsberechtigung, Gesuchseingabe und Modalitäten bei der Auszahlung schon heute stark unterscheiden. Ein neues innovationsförderndes Element könnte sein, wenn statt der IPV eine entsprechende Entlastung der unteren Einkommen bei den Steuern erfolgen würde (=Abschaffung der IPV).
Nähe des Kantons zur Aufgabe und Fähigkeit der Kantone, eigenständige Lösungen zu erarbeiten, besteht.	Ja. Die Kantone verfügen über einen grossen Handlungsspielraum bei der Festlegung der Höhe und des Kreises der Begünstigten und bestimmen weitgehend auch das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten.
Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum sind vorteilhaft.	Ja. Aufgrund der starken Dezentralisierung in den Kantonen Bern und Zürich sind es die Gemeinden, die nahe zum Bürger stehen.
Interkantonale Zusammenarbeit kann als Alternative gegenüber einer Bundeskompetenz fungieren.	Nein. Es besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ämtern, Ausgleichskassen und Gemeinden innerhalb eines Kantons.
Kriterien zur fiskalischen Äquivalenz	Bewertung
Haben die Prämienverbilligungen einen spezifischen geographischen Nutzenbereich?	Ja. Es können keine Spill over-Effekte festgestellt werden. Nutzen und Zuständigkeit fallen zusammen.

Bürger welcher Staatsebene profitieren von den mit dem Rechtserlass verbundenen staatlichen Leistungen?	Bürger der Kantone profitieren von einer Verbundfinanzierung Bund-Kantone. Der derzeitige Trend, dass die Aufteilung der Kosten für die Leistungen auf Bund und Kantone und die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen in Bezug auf die Mittelverwendung auseinanderfallen, könnte mit einer Entflechtung zum Bund oder zu den Kantonen unterbunden werden.
Wie würden sich die Kosten aus der Rechtsänderung auf die staatlichen Ebenen aufteilen, und entspricht diese Aufteilung den vorgegebenen Änderungen bei den Entscheidungskompetenzen?	Die Einhaltung des fiskalischen Äquivalenzprinzips ist in Frage zu stellen, da die Kantone die Prämienverbilligungen mitfinanzieren, ohne Einflussmöglichkeiten auf das Versicherungssystem (Bundeskompetenz) zu haben.

Tabelle 7: IPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zu den Kantonen

5.1.2 Entflechtung zum Bund

Die Bewertung einer Entflechtung zum Bund gemäss den Kriterien der Subsidiarität lautet wie folgt:

Kriterien zur Subsidiarität	Bewertung
Es kann landesweit einen gleichmässigen Nutzen generiert werden resp. eine einheitliche Lösung ist notwendig, um schwerwiegende Beeinträchtigungen in der Chancengleichheit zu verhindern.	Nein. Eine einheitliche Umsetzung würde die unterschiedlich sozialen Verhältnisse in den Kantonen nicht mehr gebührend berücksichtigen. Allerdings ist fraglich, ob in Zukunft vor allem ressourcenschwache Kantone die zunehmende Last der IPV tragen können und als Ausweg in diesem Bereich sparen würden. Eine nationale Lösung könnte sich aufdrängen.
Technische Gründe erfordern einheitliche Regeln auf nationaler Stufe.	Nein. Die zuständigen Ämter, Ausgleichskassen oder Gemeinden verfügen über die notwendige IT-Struktur. Bspw. können Gemeinden im Kanton Zürich bei personeller Überforderung die Aufgabe an die Sozialversicherungsanstalt Zürich abtreten.
Eine dezentrale Lösung ist ineffizient, da sie zu Doppelspurigkeiten führt, einen hohen Koordinationsaufwand verursacht oder die Erzielung von Skaleneffekten verhindert.	Nein. Der Bund leistet einen Pauschalbeitrag von 7,5% der Bruttokosten der OKP. Der Verteilmechanismus anhand der Bevölkerungsanzahl hat sich bewährt, ist transparent und verständlich. Hingen ist die Schnittstellen-Problematik bei der EL und IPV auf Kantons- und Gemeindeebene je nach Kanton teils erheblich. Die Ineffizienz einer dezentralen Lösung zeigt sich vielmehr auf Kantons- und Gemeindeebene, vgl. Tabelle 10.

Tabelle 8: IPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund

5.1.3 Kriterien der Multi-Level Governance

Kriterien	Bewertung
Sektorales Denken	Den Fachbereichen ist gemeinsam, dass sie in der Tendenz für den Status quo sind. Die Befürchtung, dass mit einer Kantonalisierung die Unterschiede in den Kantonen zu gross und gewisse Kantone ihren sozialen Verpflichtungen nicht nachkommen würden, ist möglich aber aufgrund der direkt-demokratischen Instrumente doch eher unwahrscheinlich.
Ressourcenproblematik	Keine. Die Kantone sind heute schon zuständig für die Prämienverbilligungen und verfügen dank den Ausgleichskassen oder der Kompetenzübertragung an die Gemeinden als Durchführungsstellen (Zürich) grundsätzlich über genügend Ressourcen und Wissen.
Heterogener und komplexer Aufgabenbereich	Der IPV-Bereich ist im Vergleich zu den beiden anderen untersuchten Verbundaufgaben gesetzlich und finanziell klar geregelt. Die Komplexität ergibt sich nicht aus dem Aufgabenbereich, sondern in Zusammenhang mit weiteren bedarfsorientierten staatlichen Leistungen wie derjenigen der EL und Sozialhilfe. Es bestehen problematische Schnittstellen zur EL und Sozialhilfe, welche eine Entflechtung schwierig machen.

Tabelle 9: IPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten

5.1.4 Empfehlungen

Für ein Festhalten an der heutigen Verbundaufgabe spricht, dass das KVG die OKP für die ganze Schweiz regelt. Die Prämien werden einheitlich pro Kopf, also unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der Person, erhoben. Die Prämienverbilligungen sind ein wichtiges sozialpolitisches Korrektiv zu den Kopfprämien und sollten daher auch gewissen bundesweit einheitlich festgelegten Mindestanforderungen genügen. Ob aus diesen beiden Argumenten eine Mitfinanzierungspflicht des Bundes abgeleitet werden kann, darf bezweifelt werden. Dies würde bedeuten, dass man für jeden Aufgabenbereich der Kantone Bundesmittel fordern könnte.

Die Abnahme der Kantonsanteile an den Gesamtkosten ist vor dem Hintergrund der NFA-Logik eines damals beabsichtigten hälftigen Beitrags von Bund und Kantonen problematisch. Sie steht im Widerspruch zur fiskalischen Äquivalenz, in dem die Aufteilung der Kosten für die Leistungen auf Bund und Kantone und die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen in Bezug auf die Verwendung der Mittel stärker auseinanderfallen als damals bei der Einführung der neuen Regelung 2008. Daher ist das Interesse des Bundes resp. EFV, eine Kantonalisierung der Prämienverbilligungen anzustossen und die Kantone stärker in die finanzielle Pflicht zu nehmen, nachvollziehbar. Wobei sich die gouvernementale Sicht und die sektorale Sicht stark unterscheiden: Während Vertreter der gouvernementalen Sicht eher für eine Entflechtung zu den Kantonen tendieren, sind die Vertreter der sektoralen Denkweise mehrheitlich für den Status quo.

Für eine Entflechtung zu den Kantonen spricht der enge Bezug der Verbundaufgabe zu den bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen und zur Sozialhilfe sowie auch zu den Regelungen bei den direkten Steuern der Kantone. Die Kantone verfügen über eine besondere Nähe zur Aufgabe sowie über detaillierte Kenntnisse der vor Ort herrschenden Verhältnisse. Auch spricht die gut eingrenzbare Leistungserbringung innerhalb des Kantonsgebiets für eine Kantonalisierung. Durch die alleinige Finanzierung der IPV könnte noch eine bessere Übereinstimmung von Entscheidungs- und Kostenträgern erzielt werden. Es müsste aber sichergestellt werden, dass die Kantone bei der Festlegung der Höhe der Krankenkassenprämien mitreden könnten.

Die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz ist mit einer Entflechtung zum Bund einfacher herzustellen. Hingegen würde man der Subsidiarität nicht gerecht werden. Der Bund genehmigt die Krankenkassenprämien und reguliert und überwacht die Krankenversicherer. Er führt die Tarifverhandlungen im ambulanten Bereich und kann bei Uneinigkeit der Verhandlungspartner die Tarife selber festlegen. Somit verfügt der Bund dank dem KVG über weitreichende Zuständigkeitskompetenzen im Gesundheitsbereich.

Die Frage, wie lange die Bundespolitik der schleichenden Lastenverschiebung zuschaut, kann nicht abschliessend beantwortet werden. Erste Vorstösse, die Lastenverschiebung zugunsten des Bundes zu stoppen – auf dessen Gefahr im Übrigen bereits die damalige Projektgruppe 4 hinwies (2003, S. 69) - wurden bereits vom Parlament angenommen. Weitere Vorstösse in diese Richtung sind zu erwarten¹⁹. Da davon auszugehen ist, dass die Prämien weiter steigen werden und anzunehmen ist, dass die Einkommen diesem Wachstum nicht Schritt halten werden, wird der Druck auf die Kantone, die Prämienverbilligungen zu erhöhen statt weiter zu senken, zunehmen. Um dieser Entwicklung zuvorzukommen, wäre es opportun für die Kantone, dass sie das Zepter frühzeitig selber in die Hand nehmen würden. Aus dieser Sicht könnte eine „laissez-faire-Politik“ der Kantone gerade im Hinblick auf die unterschiedlichen demographischen Entwicklungen in den Kantonen mittelfristig fatal sein. Gemäss dem Monitoringbericht 2014 stieg die Prämienbelastung bei Medianhaushalten von 9% 2010 auf 11% 2014 (B,S,S, 2015, S. 52).

5.2 Ergänzungsleistungen

5.2.1 Entflechtung zu den Kantonen

Die Bewertung einer Entflechtung zu den Kantonen lautet wie folgt:

Kriterien zur Subsidiarität	Bewertung
Verwandte Aufgaben bestehen?	Es bestehen diverse Schnittstellen zur IPV und zur Sozialhilfe.
Nutzen beschränkt sich auf Kantonsgebiet (keine Skaleneffekte).	Ja. Personen sind EL-berechtigt innerhalb einer Kantonsgrenze.

¹⁹ Die Generalversammlung der SP Schweiz hat im Juni 2017 beschlossen, eine Volksinitiative für eine Begrenzung der Prämienlast in der OKP auf 10% des verfügbaren Einkommens in die Wege zu leiten.

Dezentrale Lösung wirkt wettbewerbs- und innovationsfördernd.	Teilweise. Der Fall Kanton Zürich zeigt, dass im Kanton derzeit drei Systeme für die Durchführung der EL benutzt werden, was administrativ sehr aufwändig ist und viele Schnittstellen-Problematiken verursacht. Dies ist auf die starke Dezentralisierung der Zürcher Gemeinden zurückzuführen. Im Kanton Bern ist die Situation ähnlich. Eine einheitliche Lösung auf Kantonsebene würde von den Fachexperten entsprechend begrüsst. Dies betrifft aber die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (vgl. Empfehlungen).
Nähe des Kantons zur Aufgabe besteht und Fähigkeit der Kantone ist vorhanden, eigenständige Lösungen zu erarbeiten.	Ja. Es besteht eine enge Verbindung zwischen den EL, IPV und Sozialhilfe. Eigenständige Lösungen bestehen bereits auf Kantons- resp. Gemeindeebene.
Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum sind vorteilhaft.	Ja.
Interkantonale Zusammenarbeit kann als Alternative gegenüber einer Bundeskompetenz fungieren.	Ein Austausch unter den Kantonen im Sinne von „best practice“ wird von Fachexperten auf Kantons-ebene begrüsst. Die Kantone sollen sich auf gewisse Rahmenbedingungen und auf ein gemeinsames Vorgehen bezüglich Problembewältigung im EL- und IPV-Bereich einigen, im Sinne von „nicht jeder Kanton muss es anders machen“ (Fokus auf mehr Effizienz und Effektivität). Wobei ein gemeinsames Vorgehen aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage der Kantone sehr schwierig sein wird.
Kriterien zur fiskalischen Äquivalenz	Bewertung
Haben die Ergänzungsleistungen einen spezifischen geographischen Nutzenbereich?	Ja.
Bürger welcher Staatsebene profitieren von den mit dem Rechtserlass verbundenen staatlichen Leistungen?	Bürger auf kantonaler resp. kommunaler Ebene profitieren je nach institutionellen Rahmenbedingungen des Kantons von finanziellen Mitteln des Bundes, der Kantone und sogar der Gemeinden, wobei der Bürger davon nichts mitbekommt.
Wie würden sich die Kosten aus einer Rechtsänderung auf die staatlichen Ebenen aufteilen, und entspricht diese Aufteilung den vorgenommenen Änderungen bei den Entscheidungskompetenzen?	Bund und Kantone sind für eine gemeinsame Verbundfinanzierung zuständig. Bei der Existenzsicherung wird die fiskalische Äquivalenz derzeit verletzt, da in diesem Bereich der Bund weitreichende Vorschriften erlässt, die Kantone aber 3/8 der Existenzsicherung mitfinanzieren müssen.

Tabelle 10: EL: Bewertung der fiskalischen Äquivalenz

5.2.2 Entflechtung zum Bund

Die Bewertung einer Entflechtung zum Bund gemäss den Kriterien der Subsidiarität lautet wie folgt:

Kriterien zur Subsidiarität	Bewertung
Es kann landesweit einen gleichmässigen Nutzen generiert werden resp. eine einheitli-	Die komplette Übernahme der Existenzsicherung durch den Bund inkl. Heim- und Pflegebereich könnte

che Lösung ist notwendig, um schwerwiegende Beeinträchtigungen in der Chancengleichheit zu verhindern.	dem bestehenden Flickenteppich kantonalen Lösungen Einhalt gebieten. Sie würde aber dem Argument der Bürgernähe, was den Heim- und Pflegebereich betrifft, diametral widersprechen. Eine solche Lösung wurde von keinem Fachexperten ernsthaft in Erwägung gezogen. Eine komplette Übernahme der Existenzsicherung durch den Bund hingegen wäre mit der Subsidiarität vereinbar.
Technische Gründe erfordern einheitliche Regeln auf nationaler Stufe.	Nein. Die kantonalen Vollzugsstellen sind in der Lage, technische auf den jeweiligen Kanton zugeschnittene Lösungen anzuwenden und anzubieten.
Eine dezentrale Lösung ist ineffizient, da es zu Doppelspurigkeiten führt, einen hohen Koordinationsaufwand verursacht oder die Erzielung von Skaleneffekten verhindert werden.	Die Schnittstellenproblematik EL, IPV und Sozialhilfe führt zu hohem administrativen Aufwand. Allerdings ist dies vor allem ein Problem auf Kantons- resp. Gemeindeebene. Entsprechend ist dieses Problem in diesen beiden Staatsebenen zu lösen.

Tabelle 11: EL: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund

5.2.3 Kriterien der Multi-Level Governance

Kriterien	Bewertung
Sektorales Denken	Die Befürchtungen, dass eine Kantonalisierung zu grossen Unterschieden führen würde und die Kantone ihren sozialen Verpflichtungen nicht nachkommen würden, sind wenig überzeugend. Dank den direktdemokratischen Instrumenten auf Kantons- oder Bundesebene würde man einer solchen Entwicklung schnell einen Riegel schieben.
Ressourcenproblematik	Die Kantone sind heute schon zuständig für die Durchführung der EL und verfügen dank den Ausgleichskassen grundsätzlich über genügend Ressourcen und Wissen.
Heterogener und komplexer Aufgabenbereich	Es bestehen diverse Schnittstellen zur Bundes- und Gemeindeebene. Eine Entflechtung ist aus diesem Blickwinkel schwieriger, aber gerade deshalb zu prüfen.

Tabelle 12: EL: Bewertung von weiteren Entflechtungsmöglichkeiten

5.2.4 Empfehlungen

Die komplette Entflechtung zu den Kantonen birgt gewisse Risiken. Die Höhe der EL wird massgeblich durch die Höhe der AHV- und IV-Rente determiniert. Die Kantone haben im AHV/IV-Bereich keine Mitbestimmungsmöglichkeiten. Aufgrund des Versicherungscharakters und der nationalen Bedeutung der AHV/IV ist aber nicht davon auszugehen, dass der Bund Kürzungen vornehmen geschweige denn sich aus diesen beiden Bereichen zurückziehen würde. Zumal die demokratiepolitischen Instrumente solche Bundesabsichten wohl verhindern würden. Ein weiterer Nachteil könnte die Folge einer grösser werdenden sozialen Ungleichheit in den Kantonen sein, da aufgrund der Steuerungsmöglichkeiten der Kantone der soziale Wettbewerb voll spielen würde. Diese Befürchtung wurde bereits im Rahmen der NFA geäussert. Kantone mit hohen Leistungen würden Personen mit einem entsprechenden

Leistungsanspruch anziehen. Um dies zu verhindern, würden die Kantone ihre Leistungen möglichst tief ansetzen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Interessenvertretungen ihre politischen Möglichkeiten in Form von Referenden oder Volksinitiativen auch auf Kantons-ebene wahrnehmen würden.

Grundsätzlich kann Folgendes festgehalten werden: Je dezentraler der Staat den Bürgern Leistungen bereitstellt, desto eher erkennen die Bürger den damit verbundenen Nutzen und desto eher sind sie bereit, die Leistungen mit Steuermitteln zu finanzieren. Ob die EL dem Kanton oder den Gemeinden zugeteilt werden sollen, kommt auf die institutionellen Vorgaben im jeweiligen Kanton an. Vertreter der Kantone weisen darauf hin, dass die Aufgabenteilung der Kantone Zürich und Bern und ihren Gemeinden stark dezentral geregelt ist. Im Kanton Zürich finanzieren die Gemeinden rund 56% der gesamten EL-Ausgaben. Rund 24% finanziert der Bund, die restlichen 20% der Kanton. Entsprechend sind die Gemeinden mit dem Vollzug der EL betraut. Sie haben die Möglichkeit, den Vollzug der EL an die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich zu übertragen, was seit einigen Jahren vermehrt gemacht wird. Die Komplexität des EL-Bereichs mit dem damit verbundenen administrativen Aufwand überfordert gewisse Gemeinden zusehends. Im Kanton Bern ist die Situation ähnlich. Bei einer Entflechtung zu den Kantonen sind die innerkantonalen Gegebenheiten zu beachten. „Zentralisierte“ Kantone könnten einer Kantonalisierung durchaus offen gegenüberstehen, weil sie den Vollzug der EL, IPV und Sozialhilfe bereits zentralisiert haben. Für „dezentralisierte“ Kantone könnte dies eine Chance sein, innerkantonal umfassende Reformen anzugehen, um Doppelspurigkeiten zu beseitigen.

Zu einer Entflechtung zum Bund gibt es folgende Überlegungen: Der Bund regelt und finanziert die Existenzsicherung. Für die darüber hinaus liegenden Kosten sind die Kantone zuständig. Die alleinige Regelungszuständigkeit und die Finanzierung des Heim- und Pflegebereichs sowie der Krankheits- und Behinderungskosten durch die Kantone entspricht den beiden NFA-Grundsätzen. Damit sind Kontrolle und Verantwortung der beiden Bereiche geregelt. Kosteneinsparungen würden derjenigen Staatsebene zugutekommen, die für den entsprechenden Bereich verantwortlich ist. Der Nachteil ist, dass für den Vollzug weiterhin die Kantone zuständig sind und die bereits erwähnte Schatten- oder Ausscheidungsrechnung für die Existenzsicherung bestehen bleibt. Dies wäre bei einer kompletten Kantonalisierung der EL nicht mehr der Fall. Keine Option wäre, den gesamten EL-Bereich (Existenzsicherung, Pflege- und Heimbereich sowie Krankheits- und Behinderungskosten) dem Bund zu übergeben. Dies widerspräche dem Prinzip der Subsidiarität.

In Bezug auf die vorgeschlagenen Teilentflechtungen sind folgende Aspekte zu berücksichtigen: Die Problematik, dass die Kantone bei der Existenzsicherung nur über wenig Steuerungsmöglichkeiten verfügen, bleibt bestehen. Weder wäre die komplizierte Ausscheidungsrechnung für in Heimen lebende EL-Bezieher hinfällig noch wären die bestehenden Verflechtungsproblematiken im Heim- und Pflegebereich sowie bei den Krankheits- und Behinderungskosten gelöst. Die gesetzliche Kompetenz liegt weiterhin beim Bund. Die klare Zuteilung der finanziellen Verantwortung für die Existenzsicherung zum Bund wäre aber immerhin ein Schritt in Richtung Entflechtung. Eine komplette Übernahme der Existenzsicherung durch

den Bund würde zu einer erheblichen Kostenverschiebung von rund 880 Mio. Franken (BSV, 2017, S. 16) zulasten des Bundes führen. Eine Kostenverschiebung müsste analog zur IPV – im Falle einer Entflechtung zum Bund - mit anderen Aufgabenbereichen oder mit der Einnahmenseite kompensiert werden.

Bei der Ausklammerung der Krankenkassenprämie aus der EL-Berechnung würden die EL-Bezüger schlechter gestellt. Eine Lösung wäre, die Krankenkassenprämien für EL-Bezüger vollständig zu verbilligen. Personen mit einer Mindest-EL würden ihren EL-Anspruch verlieren, da die Mindest-EL der Durchschnittsprämie entspricht, diese aber im EL-System nicht mehr als Ausgabe berücksichtigt wird. Es besteht somit ein Einnahmenüberschuss. Der Verlust an EL-Geldern kann aber mit den Prämienverbilligungen vollständig oder teilweise kompensiert werden. Dies hängt stark von der Höhe der Krankenkassenprämien im jeweiligen Kanton ab.

Zur Integration der Krankenkassenprämie in die EL: Die Koordinationsprobleme, die im Zusammenhang mit den Direktzahlungen der Prämienverbilligung an die Krankenversicherer stehen, würden entfallen. Die Mehrbelastung des Bundes könnte mit der Anpassung seines Beitragssatzes von derzeit 7,5% der Brutto-Gesundheitskosten kompensiert werden.

5.3 Regionaler Personenverkehr

5.3.1 Entflechtung zu den Kantonen

Die Bewertung einer Entflechtung zu den Kantonen lautet wie folgt:

Kriterien zur Subsidiarität	Bewertung
Verwandte Aufgabe bestehen?	Ja. Der RPV ist eng mit dem Ortsverkehr verbunden. Er ist aber auch eng mit dem Fernverkehr verknüpft (gleiches Schienennetz etc.). Beide Aufgabenbereiche sind einer anderen Staatsebene zugeordnet, wobei es zu Schnittstellen kommt. Die eng mit dem RPV verbundene Raumplanung ist bei den Kantonen angesiedelt.
Nutzen beschränkt sich auf Kantonsgebiet (keine Skaleneffekte).	Nein. Meist geht der Nutzen des RPV über die Kantons-grenze hinaus.
Dezentrale Lösung wirkt wettbewerbs- und innovationsfördernd.	Jein. Es kann beim Bestellverfahren auf regionale Besonderheiten Rücksicht genommen werden. Dies wirkt wettbewerbsfördernd. Kann aber auch zu „26 verschiedene Lösungen“ und zu Ineffizienz beim Bestellverfahren führen.
Nähe des Kantons zur Aufgabe besteht und Fähigkeit der Kantone, eigenständige Lösungen zu erarbeiten	Die Kantone sind näher beim Kunden.
Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum sind vorteilhaft.	Ja.

Interkantonale Zusammenarbeit kann als Alternative gegenüber einer Bundeskompetenz fungieren.	Eine sehr enge Zusammenarbeit findet bereits heute statt. Ein Lösungsansatz könnte ein Modell „ZVV“ im Sinne von Tarifverbunden sein, welche für die Kantone das Bestellverfahren übernehmen.
---	---

Kriterien zur fiskalischen Äquivalenz	Bewertung
Haben staatliche Dienstleistungen einen spezifischen geographischen Nutzenbereich?	Nein. Der Nutzen ist meist grenzüberschreitend.
Bürger welcher Staatsebene profitieren von den mit dem Rechtserlass verbundenen staatlichen Leistungen?	Es profitieren Bürger aller drei Staatsebenen, die den ÖV benutzen.
Wie würden sich die Kosten aus der Rechtsänderung auf die staatlichen Ebenen aufteilen, und entspricht diese Aufteilung den vorgenommenen Änderungen bei den Entscheidungskompetenzen?	Verbundaufgabe wird zu je 50% von Bund und Kantonen finanziert. Der Fernverkehr ist selbsttragend, der Ortsverkehr wird vom Kanton und seinen Gemeinden mitfinanziert.

Tabelle 13: RPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zu den Kantonen

5.3.2 Entflechtung zum Bund

Die Bewertung einer Entflechtung zum Bund gemäss den Kriterien der Subsidiarität lautet wie folgt:

Kriterien zur Subsidiarität	Bewertung
Es kann landesweit einen gleichmässigen Nutzen generiert werden resp. eine einheitliche Lösung ist notwendig, um schwerwiegende Beeinträchtigungen in der Chancengleichheit zu verhindern.	Nein. Der Nutzen fällt auf unterschiedlichen Ebenen an.
Technische Gründe erfordern einheitliche Regeln auf nationaler Stufe.	Jein. Im Tarifbereich und Bestellverfahren kann ein zentralisiertes Vorgehen von Vorteil sein. Die Verbundfinanzierung ist davon aber nicht betroffen.
Eine dezentrale Lösung ist ineffizient, da es zu Doppelspurigkeiten führt, einen hohen Koordinationsaufwand verursacht oder die Erzielung von Skaleneffekten verhindert werden.	Ja. Dies ist im Tarifsysteem und Bestellverfahren durchaus der Fall. Anforderungen der Kantone bei der Offerteneinreichung an die TU's sind teils sehr unterschiedlich und stehen teilweise im Widerspruch. Dies zeigt sich besonders stark bei einem gemeinsamen Bestellverfahren der Kantone.

Tabelle 14: RPV: Bewertung der Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund

5.3.3 Kriterien der Multi-Level Governance

Kriterien	Bewertung
Sektorales Denken	Die Seilschaften unter den Verkehrsfachleuten auf Bundes- und Kantonsstufe und die Branche sind stark ausgeprägt. Der damalige NFA-Projektleiter Gérard Wettstein (Vorgänger von Roland Fischer) wurde in einem Interview zitiert, wonach die „vertikale Versäulung der Verkehrsfachleute vom Bund und den Kantonen jegliche Entflechtungsbemühungen zu einem sehr schwierigen Unterfangen machen“.
Ressourcenproblematik	Gerade das Bestellverfahren ist sehr komplex. Dies könnte aber mit einer engeren Zusammenarbeit gelöst werden, vgl. nachfolgender Lösungsansatz „ZVV“.
Heterogener und komplexer Aufgabenbereich	Sehr starke Ausprägung. Der RPV ist eng verzahnt mit der Stadt-, Agglomerations- und Landregion.

Tabelle 15: RPV: Bewertung von weiteren Entflechtungsmöglichkeiten

5.3.4 Empfehlungen

Eine integrale Entflechtung zu den Kantonen mit Hilfe der NFA-Grundsätze ist sehr schwierig zu beurteilen. Die Bewertung der NFA-Kriterien liefert dazu keinen eindeutigen Befund. Der Bund ist alleine für den Fernverkehr zuständig, der eng verzahnt ist mit dem RPV. Der Bund trägt dazu bei, dass die Qualität des ÖV in der Schweiz vergleichbar ist und ein flächendeckendes Angebot zur Verfügung gestellt wird. Gerade kleinere Kantone sehen darin einen grossen Vorteil der jetzigen Verbundaufgabe.

Das Argument, wonach das RPV-Angebot stärker in die Abhängigkeit der kantonalen Finanzpolitik geraten würde und es damit zu einem ÖV-Abbau kommen könnte, weckt zwar Verständnis, ist aber zu wenig stichhaltig. Die demokratischen Möglichkeiten auf kantonaler und nationaler Stufe wissen dies zu verhindern. Zahlreiche Volksabstimmungen zeigen, dass Sparmassnahmen im ÖV einen schwierigen Stand haben.

Hingegen darf die Ressourcenproblematik in gewissen Kantonen nicht unterschätzt werden. Diese Kantone sind auf die Rolle des Bundes als Regulator und Schiedsrichter durchaus angewiesen. Sie hätten auch Mühe, ihre regionalen Interessen bei den Verhandlungen mit den TU's durchzubringen. Eine Kantonalisierung des Bestellverfahrens würde dazu führen, dass die wichtige Koordinationsaufgabe des Bundes wegfallen würde.

Eine stärkere Kantonalisierung des RPV hätte den Vorteil, dass die Kantone mit Raumplanungsinstrumenten die Mobilität besser steuern könnten, da Siedlungs- und Verkehrspolitik besser aufeinander abgestimmt wären. Eine Entflechtung zu den Kantonen könnte mit einer Anpassung der Finanzierung der Bahninfrastruktur (FABI) einhergehen. Eine gänzliche Streichung der Kantonspauschale würde dem fiskalischen Prinzip entsprechen. Allerdings ist Widerstand vorprogrammiert. Die Kantonspauschale in den BIF wird von gewissen Kantonen als willkommene gebundene Ausgabe eingestuft, die sich ausserhalb des Wirkungskreises des Kantonsparlamentes befindet.

Eine integrale Entflechtung zum Bund ist keine Option. Mit Ausnahme des Bestellverfahrens spricht die Mehrheit der Kriterien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gegen eine solche Entflechtungsmöglichkeit.

Das grundsätzliche Festhalten an der Verbundaufgabe wird durch eine Umfrage von Ecoplan aus dem Jahr 2014 unterstützt. Gemäss einer überwiegenden Mehrheit der befragten Akteure (Bund, Kantone, Branche) ist die derzeitige Verbundfinanzierung klar definiert und die Verbundaufgabe hat sich in der Praxis bewährt (Ecoplan, 2014, S. 206).

Bleibt noch die Möglichkeit einer Teilentflechtung. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz könnte bei einer Teilentflechtung des Bus- und Schienennetzes auch die Bundesbeteiligung gesenkt resp. gänzlich gestrichen werden, da der Bund keine Regelungsmöglichkeiten mehr hätte. Dass die Buslinien den Kantonen übergeben werden, ist im Sinne der „Bürgernähe“, der Verwandtheit der Buslinie zum Ortsverkehr und der Vertrautheit des Aufgabenbereichs gegenüber den Kunden durchaus sinnvoll.

Im Sinne eines alternativen Lösungsansatzes könnten sich Bund und Kantone aus der Organisation des öffentlichen Verkehrs zurückziehen, was einem Modell „Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)“ ähneln würde. Je nach Region wäre ein solches Unterfangen schwierig umzusetzen (Ressourcenproblem, fehlendes Wissen). Zudem würde man faktisch eine vierte Staatsebene einführen, in dem der Kanton vorgeschoben wird. Die Kantone wären gleichzeitig ein Tarifverbund und Besteller. Um das Ressourcenproblem zu lösen, könnte man gewisse Kantone in Regionalverbunde zusammenschliessen.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

6.1 Schlussfolgerungen

Das grösste Entflechtungspotential ist eindeutig bei den EL auszumachen. Bei der Zuweisung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an eine einzige Staatsebene ist die Frage wesentlich, ob Skaleneffekte (Reduktion der Stückkosten durch Mengenausweitung und somit Zentralisierung) oder die Bürgernähe (Dezentralisierung) höher zu gewichten sind. Beide Kriterien stehen in einem Spannungsverhältnis. Für die AHV/IV als nationale Versicherungen spricht ganz klar das erst genannte Kriterium. Niemand fordert denn auch ernsthaft eine Kantonalisierung der beiden Versicherungen. Also braucht es dafür eine Bundeslösung. Bei Bedarfsleistungen wie den Ergänzungsleistungen geht es aber um die individuelle Beurteilung jedes Einfallendes. Hier überwiegt das Kriterium der Bürgernähe. Aus diesem Blickwinkel ist eine Kantonalisierung zu bevorzugen.

Bei den Prämienverbilligungen ist eine Entflechtung zu den Kantonen dann opportun, wenn die aktuellen Steuerungsmöglichkeiten der Kantone mindestens beibehalten, wenn nicht sogar ausgebaut werden. Konsequenz wäre, Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG ersatzlos zu streichen und den Kantonen die Möglichkeit zu geben, in ihren kantonalen Gesetzen sozial- oder familienpolitischen Ziele festzulegen. Weitere Anpassungen von Art. 65 Abs. 1 KVG können in Betracht gezogen werden, wonach den Kantonen noch mehr Steuerungsmöglichkeiten zugestanden würde. Oder Art. 65 KVG würde gänzlich gestrichen und somit auch die Prämienverbilligungen als solches. Es wäre den Kantonen überlassen, ob sie in ihren kantonalen Gesetzen Prämienverbilligungen einführen oder aber alternative Lösungen wie die höhere steuerliche Abzugsfähigkeit der Gesundheitskosten in Betracht ziehen wollen.

Die Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität beim RPV ist in der Praxis grundsätzlich sehr anspruchsvoll. Die Anwendung der fiskalischen Äquivalenz ist dann problematisch, wenn die Nutzniesser und der geographische Nutzenbereich auf der gleichen Staatsebene nicht klar festgelegt werden können. Noch schwieriger ist die Anwendung, wenn der Nutzen auf mehreren Staatsebenen anfällt. Es gilt daher abzuwägen, welche Ebene den Hauptnutzen aus einer Aufgabe zieht und ob allenfalls eine gemeinsame Finanzierung und die verstärkte Zusammenarbeit eine Alternative zu einer Entflechtung zum Bund oder zu den Kantonen darstellen könnte.

Im Rahmen der Weiterentflechtung von bestehenden Verbundaufgaben ist eine für den Bund und die Kantone neutrale finanzielle Umsetzung eine wichtige Voraussetzung, um ein solch umfassendes Projekt erfolgreich durchführen zu können. Es ist eine Globalbilanz zu erstellen. In der vorliegenden Arbeit wurde nur die Ausgabenseite beleuchtet. Die Finanzierung von Lastenverschiebungen zum Bund oder zu den Kantonen kann kaum mit der Zuweisung von Aufgaben zum Bund oder zu den Kantonen kompensiert werden. Vielmehr muss die Kompensation mit einnahmenseitigen Massnahmen vorgenommen werden. Sollte der EL- und der IPV-Bereich den Kantonen zugewiesen werden, so ist bspw. eine Erhöhung des Kantonsan-

teils an der direkten Bundessteuer ein möglicher Lösungsansatz. Problematisch könnte das Phänomen des „moral hazard“ sein: Der Bund gibt den Kantonen zusätzlich zweckfreie Mittel, um ihre zusätzlichen Lasten finanzieren zu können. Es kann aber durchaus der Fall sein, dass die Kantone stattdessen ihre Steuersätze senken.

Eine weitere Möglichkeit wäre, den Bundessteuersatz zu senken, um den Kantonen die Möglichkeit einzuräumen, ihre eigenen Steuersätze zu erhöhen. Dadurch könnten mehr Steuermittel generiert werden. Wohl keine Option ist eine Finanzierung der Lasten durch den Nationalen Finanzausgleich, zumindest was den Ressourcen- und Lastenausgleich betrifft. Dieser ist abgekoppelt von der Aufgabenteilung zu betrachten. Möglich wäre allenfalls, den bestehenden Härteausgleich weiterzuführen oder einen Härteausgleich 2 spezifisch für die neue Aufgabenteilung einzuführen. Im Rahmen eines neuen NFA-Projekts ist somit ein Schwergewicht auf die einnahmeseitige Finanzierung zu legen.

Der Wille für eine Weiterführung der Entflechtung von bestehenden Verbundaufgaben ist grundsätzlich vorhanden. Das gouvernementale und sektorale Denken in der IPV und EL hat sich in den Untersuchungen noch nicht allzu stark manifestiert, was sich in einem allfälligen politischen Prozess noch ändern könnte. Hingegen kann im RPV-Bereich das sektorale Denken sehr gut aufgezeigt werden. Bei der IPV und EL ist der Meinungsbildungsprozess in Bezug auf Entflechtungsmöglichkeiten weniger weit fortgeschritten als beim RPV. Dies kann damit begründet werden, dass in den laufenden internen Diskussionen über eine mögliche RPV-Reform auch von den Bundes- und Kantonsfachstellen über die Entflechtungsmöglichkeiten intensiv diskutiert wurden und der Meinungsbildungsprozess schon viel weiter fortgeschritten ist²⁰.

Die Beurteilung von Entflechtungsmöglichkeiten anhand der NFA-Grundsätze umfasst drei Problembereiche:

1. Die beiden NFA-Grundsätze haben verfassungsrechtlich nur den Charakter einer Staatsmaxime. Ein Rechtscharakter wird ihnen abgesprochen. Diese Problematik zeigt sich oftmals in Vernehmlassungsvorlagen des Bundes, in welchen man meist vergebens nach einer Rechtfertigung für den Bedarf einer neuen Bundesregelung sucht. Um die beiden NFA-Grundsätze zu stärken, sollten sie als Rechtsprinzipien hinreichend definiert werden. Die beiden Grundsätze unter die Gerichtsbarkeit zu stellen, wurde vom Bundesrat stets abgelehnt mit dem Hinweis, dass dies für das schweizerische Staatsverständnis systemfremd wäre. Erfolgsversprechender könnte eine Art Zentralisierungsbremse sein, welche die beiden NFA-Grundsätze schützen würde.
2. Eine Beurteilung der NFA-Grundsätze wird dadurch erschwert, dass die massgebenden Verfassungsprinzipien auch in einem Spannungsverhältnis zueinanderstehen können. So besteht ein Spannungsfeld zwischen der fiskalischen Äquivalenz und dem Vollzugsföde-

²⁰ vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. September 2017, URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68197.html>, abgerufen am 27.9.2017.

ralismus, da die Vollzugskosten von Bundesrecht grundsätzlich durch die Kantone zu finanzieren sind, soweit dies nicht anderweitig im Spezialgesetz geregelt ist.

3. Die Anwendung der Kriterien erweist sich in der Praxis als schwierig. Analog den Grundrechten und den rechtsstaatlichen Prinzipien sind die NFA-Grundsätze aber entwicklungs- offen und abwägungsfähig. Nur so kann der Föderalismus als Versuchslabor und Innovationsmotor in einer globalen Welt weiterentwickelt werden. Die in der Masterarbeit verwendeten Kriterien sollen eine Hilfestellung sein, eine möglichst sachlich-rationale Beurteilung von Entflechtungsmöglichkeiten zum Bund oder zu den Kantonen zu ermöglichen. Im Zuge einer Neugestaltung der Aufgabenteilung sind diese Kriterien zu verfeinern.

6.2 Ausblick

Wie hoch sind die Chancen, dass es überhaupt zu einer Neugestaltung der Aufgabenteilung kommen wird? Erfahrungen aus der NFA zeigen, dass diverse Faktoren entscheidend sind für die Weiterführung:

Zunächst muss ein Projekt von Grund auf von den Kantonen angestossen und vorangetrieben werden. Diesbezüglich sind die Signale der Kantone bisher unterschiedlich ausgefallen. So hat bspw. der Kanton Zürich im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts 2014 nichts von einer Neuauflage der Aufgabenentflechtung wissen wollen. Im Rahmen seiner Stellungnahme zum Positionsbezug der KdK hat sowohl der Kanton Zürich wie auch der Kanton Bern aber Potential für eine Neugestaltung der Aufgabenteilung angedeutet. Derzeit läuft die Konsultation der KdK zum Berichtsentwurf der EFV zur Beantwortung der Motion. Eine gemeinsame Stellungnahme ist vor Weihnachten 2017 zu erwarten. Stand heute können noch keine Aussagen darüber gemacht werden, ob sich eine Mehrheit für eine Neugestaltung der Aufgabenteilung aussprechen wird.

Zum Eingang zitierten Satz (vgl. Ausgangslage, S. 1):

„Allzu oft haben die Kantone ihre föderalistische Seele für ein Butterbrot an Subventionen verkauft.“

Das Staatsverständnis betreffend die Funktionsweise des Föderalismus ist in den vergangenen Jahren beim Bund und den Kantonen etwas in Vergessenheit geraten. Die Kantone sollen sich nicht einfach der schleichenden Verflechtung und Zentralisierung fügen, vermehrt zu Bittstellern von Bundesfinanzen werden und damit ihre eigene Finanzautonomie untergraben. Eine Aufgabenentflechtung darf nicht zum Ziel haben, dass die Kantone lediglich mehr Geld vom Bund fordern. Es bedarf des klaren Bekenntnisses der Kantone für eine Weiterführung der Aufgabenentflechtung mit dem Ziel, mehr Autonomie für ihre Aufgabenerfüllung zu erhalten.

Im Verlaufe des Projekts ist ein fachlicher Beirat zu installieren, der die komplexen Diskussionen über die Aufgabenbereiche mitbegleitet und bei Bedarf Zusatzstudien in Auftrag geben kann.

Starke politische Figuren müssen das Projekt vorantreiben. In der NFA waren nebst einigen gewichtigen Finanzdirektoren der damalige FDK-Präsident Franz Marty und Bundesrat Kaspar Villiger wichtige Treiber des Projekts. Weitere einzelne Personen im EFV, in der FDK und in der KdK haben wichtige Arbeiten geleistet, um die NFA voranzubringen. Ein Vorteil kann sein, dass die gleichen Regierungsräte gleichzeitig sowohl in der FDK als auch in der KdK vertreten sind. Dies war damals wie heute der Fall.

Der finanzielle und administrative Leidensdruck muss in den Verbundaufgaben genügend gross sein, um eine entsprechende Reform auszulösen. Dies war bei der NFA 1 klar der Fall.

Mögliche Bremsfaktoren gegen eine Neuauflage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen könnten die laufenden Grossprojekte wie die Beratungen über die Unternehmensbesteuerung (Steuervorlage 17) oder über die Optimierung des Nationalen Finanzausgleichs sein. Während das Schweizer Stimmvolk voraussichtlich Anfangs 2019 über die Steuervorlage 17 entscheiden wird – sofern ein Referendum zu Stande kommt – wird die Vorlage zum Nationalen Finanzausgleich Mitte 2019 abgeschlossen sein. Somit steht einer Weitführung der Aufgabenentflechtung ab 2019 nichts im Wege, zumal ein solches Projekt einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Vielleicht ist es an der Zeit, dass sich ein Autorenteam bestehend aus Ökonomen und Staatsrechtlern zusammentut und einen gemeinsamen Grundlagenbericht erstellt. Das damalige Professoren-Gutachten von 1994 war Initialzündung für die NFA.

7 Literaturverzeichnis

7.1 Bücher, Journals, Berichte

- Abderhalden, U. (1999). *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*. Freiburg: Universitätsverlag.
- Altrichter, H (2015). Governance – Steuerung und Handlungskoordination bei der Transformation von Bildungssystemen. In Abs, H. J. et al. (Hrsg.), *Governance in Bildungssystemen. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination*. Wiesbaden: Springer.
- Amt für Sozialversicherungen Kanton Bern (2017). *Kostenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen im Kanton Bern und Stellungnahme*. Ostermundigen.
- Avenir suisse (2017). NFA 2 – Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus. URL: <https://www.avenir-suisse.ch/publication/nfa-2/>, abgerufen am 30.5.2017.
- Blankart, Ch. B. (2000). The process of government centralization: A constitutional view, *Constitutional Political Economy*, 11, 27-39.
- Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9 (1), 57-89.
- Benz, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2017). *Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2016*. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. Bern.
- B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung AG (2015). *Wirksamkeit der Prämienverbilligungen. Monitoring 2014*. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Basel.
- ch Stiftung. Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. *Monitoringbericht Föderalismus 2014-2016*. Bern.
- Ecoplan (2014). *Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr*. Schlussbericht vom 29. Januar 2014 zuhanden des Bundesamtes für Verkehr. Bern und Altorf.
- Fischer, R., Delbiaggio, K. (2017). *Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen*. Hochschule Luzern.
- Feld, L. P., Schaltegger, Ch., Schellenbach, J. (2008). On Government Centralization and Fiscal Referendums. *European Economic Review*, 52, 611-645.
- Feld, L. P., Schaltegger, Ch, et al. (2017). *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.
- Freiburghaus, D., Buchli, F. (2003). Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964. *Swiss Political Science Review*, 9 (1), 29-56.

- Frey, R. L. (1977). *Zwischen Föderalismus und Zentralismus – ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaats*. Bern: Lang.
- Frey, René L. et al. (1994). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone. Bern.
- Frey, René L. (2001). *Ziel und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs*. Bericht zu Handen der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Basel.
- Füglister, K. & Wasserfallen, F. (2014). Swiss Federalism in a Changing Environment. *Comparative European Politics*, 12 (4/5), 404-421.
- Häfelin, U., Haller, W. & Keller, H. (2016). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (9., vollständig überarbeitete Auflage). Zürich: Schulthess Verlag.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Jaag, T. (2013). Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat. *Aktuelle Juristische Praxis*, Jg. 2013, 774-781.
- Konferenz der Kantonsregierungen (2014). *NFA-Wirksamkeitsbericht*. Stellungnahme vom 20. Juni 2014. Bern.
- Konferenz der Kantonsregierungen (2016). *Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*. Positionsbezug vom 24. Juni 2016. Bern.
- Linder, W. (1999). *Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 3. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt.
- Mischler, P., Moser W. (2011). Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. In Lienhard A. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht. Band X. Finanzrecht*. Basel: Helbing Lichtenahn Verlag, 257-341.
- Moser, L., Sager F. (2015). Pfadabhängigkeit in der Mehrebenensteuerung: Das Beispiel Palliative Care. *Swiss Political Science Review*, 21 (3), 437-459.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich: New York.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1129-1149.
- Projektgruppe 1 „soziale Sicherheit“ (2003). *Schlussbericht zuhanden des Leitorgans für die Sitzung vom 16. Januar 2014*. EFV. Bern.
- Projektgruppe 5 „Regionalverkehr, Niveauübergänge, Verkehrstrennungsmassnahmen“ (2003). *Schlussbericht zuhanden des Leitorgans für die Sitzung vom 16. Januar 2004*. EFV. Bern.

- Rhinow, R., Schefer M., Uebersax P. (2016). *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 3., erweiterte und aktualisierte Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Sager, F. (2009). Governance and Coercion. *Political Studies*, 57 (3), 537-558.
- Sager, F., Ingold, K., Balthasar A. (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Schaltegger, Ch., Frey, René L. (2003). Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 4 (2), 239-258.
- Schaltegger, Ch., Winistörfer, M. (2014). Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat. *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 65, 181-227.
- Schaltegger, Ch. (2015). Für effizienten Staat – gegen Allmende-Probleme. *Neue Zürcher Zeitung*. URL: <http://www.nzz.ch/wirtschaft/fuer-effizienten-staat--gegen-allmende-problem-1.18465391>, abgerufen am 1.7.2017.
- Schaltegger, Ch., Leisibach, P. (2015). *Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen. Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten*. Universität Luzern.
- Schaltegger, Ch., Winistörfer, M. M., Fässler, L (2017). Verflechtungen bedrohen Föderalismus. *Die Volkswirtschaft*, 10.
- Scharpf, F. W. (1985). Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 323-356.
- Soukup, M. (2015). *Krankenkassen: Kantone sparen bei verbilligten Prämien*. In: Tagesanzeiger vom 28.12.2015. S. 5.
- Sturm, R. (2010). *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos.
- Spieß, A. (2016a). Die Verbundaufgabe. *Newsletter IFF 2/2016, Freiburg*. Institut für Föderalismus. Freiburg.
- Spieß, A. (2016b). *Wegleitung zur Typologie von Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen*. Institut für Föderalismus. Freiburg.
- Vatter, A. (2014). Föderalismus. In P. Knoepfel et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 119-143). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz* (2. Auflage). Baden-Baden: Nomos.
- Wälti S (2003). Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen. *Swiss Political Science Review*, 9 (1). 1-25.
- Wälti, S. (2003). L'effet des rapport financiers sur la dynamique fédérale: la qualité médiative du fédéralisme suisse. *Swiss Political Science Review*, 9 (1). 91-108.
- Waldmann, B. (2010). Föderalismus unter Druck – Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz. In Gredig M. et al. (Hrsg.), *Peters Dreiblatt: Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung*, 3-23. Bern: Stämpfli.

- Waldmann, B. (2015a). *Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus*. Newsletter IFF 4/2015 vom 1. Dezember 2015.
- Waldmann, B. (2015b). *Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat*. Institut für Föderalismus. Fribourg.
- Wettstein, G. (2002). Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung. *Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung LeGes*, 13 (2), 35-54.

7.2 Amtliche Dokumente

- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1996). *Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge. Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation*. Bern und Luzern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (1999). *Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996*. Bern und Solothurn.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2000). *Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Bericht über die Vernehmlassung zum Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragene Projektorganisation vom 31. März 1999*. Bern und Solothurn.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2004). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. NFA Faktenblatt 3. Vorarbeiten und Meilensteine. Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2007a). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. NFA Faktenblatt 3. Vorarbeiten und Meilensteine. Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2007b). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (1991). *Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs*. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2013). *Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA*. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2017). *Gebundene Ausgaben des Bundes. Inventar und Ansatzpunkte für Reformen*. Bern.

- Regierungsrat des Kantons Bern (2014). *Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015*. Vernehmlassungsantwort. RRB-Nr. 861/2014
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2004). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Beurteilung unter Berücksichtigung der aktualisierten Globalbilanz*. RRB-Nr. 982/2004.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2005). *Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA), Vernehmlassung zur Ausführungsgesetzgebung*. RRB-Nr. 255/205.
- Schweizerischer Bundesrat (2001). *Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. BBL 2001 2229. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2004). *Botschaft vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) und zum Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung*. BBL 2004 1050. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2005). *Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. BBL 2005 6029. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2013). *Ergänzungsleistungen AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf*. Bericht Erfüllung des Postulates Humbel (12.3602) vom 15. Juni 2012, Kuprecht (12.3673) vom 11. September 2012 und der FDP-Liberalen Fraktion (12.3677) vom 11. September 2012. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2014a). *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2014b). *Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Bericht in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus). Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2016a). *Botschaft vom 25. Mai 2016 zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht*. BBL 2016 4691. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2016b). *Botschaft vom 16. September 2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform)*. BBL 2016 1231. Bern.

7.3 Rechtsnormen

- ARPV. *Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 1. Januar 2016*, SR 745.16.
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.5.2014*, SR 101.
- EBG. *Bundesgesetz über die Eisenbahn vom 1. Januar 2017*, SR 742.101.

ELG. *Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen vom 1. Januar 2017*, SR 831.30.

KAV. *Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 1. Januar 2000*, SR 742.101.2.

KVG. *Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 1. September 2017*, SR 832.10.

PBG. *Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz) vom 13. September 2016*, SR 745.1.

VBP. *Verordnung über die Personenförderung vom 1. Juli 2016*, SR 745.11.

8 Anhang

8.1 Anhang 1: Aufgabenteilung Bund-Kantone nach der NFA

Im Folgenden werden die Entflechtungen pro Aufgabengebiet kurz erläutert. Als Grundlagen dienen die Ausführungen gemäss Botschaft des Bundesrates, BBL 2229, S. 2414-2457; Botschaft des Bundesrates, BBL 1465 2005, Mischler und Moser, 2011, S. 285-299; EFD und KdK, 2007b, S. 17-25).

8.1.1 Aufgabenentflechtungen zum Bund

1) AHV: Individuelle Leistungen

Die Kantonsbeiträge an die AHV (3.64% der AHV-Ausgaben) fallen weg.

2) Die Kantonsbeiträge an die IV (12.5% der IV-Ausgaben) fallen weg. Neu tragen die Kantone die Kosten für Infrastrukturen im IV-Bereich.

3) Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen

Der Bund unterstützt nur noch die schweizweit tätigen Dachorganisationen. Die Subventionierung der kantonalen und kommunalen Organisationen inkl. Spitex liegt integral in der Zuständigkeit der Kantone.

4) Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen

Mit der gesamten Übertragung der Verantwortung für die Nationalstrassen an den Bund ging auch der Eigentumsübergang der Nationalstrassengrundstücke an den Bund einher. Für die Eigentumsübertragung erhielten die Kantone keinerlei Entschädigungszahlungen. Ebenfalls übernahm der Bund das gesamte Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen. Für den Betrieb und den projektfreien baulichen Unterhalt kann der Bund mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen. Die Entflechtung führte zudem zur Neuordnung der Finanzierung der Nationalstrassen.

Die Übertragung des Eigentums an den Nationalstrassen an den Bund erforderte eine örtliche Dezentralisierung wesentlicher Funktionen. Aus diesem Grund haben ab 2008 gesamtschweizerisch fünf neue Aussenposten des zuständigen Bundesamtes für Strassen (ASTRA) ihre Arbeit aufgenommen, um die entsprechenden Aufgaben vor Ort wahrzunehmen. Mit der beschlossenen Fertigstellung des Autobahnnetzes durch das Volk im Februar 2017 wird die komplette Entflechtung in diesem Bereich nachträglich vollzogen.

5) Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee

Durch die Streichung von Art. 60 BV fiel die Vollzugsverantwortung auch im logistischen Bereich an den Bund. Die Verantwortung für das Armeematerial inkl. die persönliche Ausrüstung der Armeeangehörigen, wurde dem Bund übertragen.

6) Landwirtschaftliche Beratungszentrale

Der Bund übernahm die finanzielle Unterstützung der Kantone an den zwei Beratungszentralen in Lausanne und Lindau.

7) Tierzucht

Der Bereich der Zuchtförderungsinstrumente wird gänzlich vom Bund finanziert.

8.1.2 Aufgabenentflechtungen zu den Kantonen

1) Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten

Bis 2008 finanzierte der Bund den Bau und Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Institutionen für die Eingliederung von invaliden Personen mit. Heute tragen die Kantone die vollständige Verantwortung für diese Bereiche. Ein Rahmengesetz legt für die Kantone verbindliche Mindeststandards fest. Die Kantone sind zur horizontalen Zusammenarbeit verpflichtet. Bis mindestens Ende 2011 mussten die Kantone zudem die bisherigen Leistungen der IV weiterführen, sofern nicht vorher die Kantone ein vom Bund genehmigtes Behindertenkonzept verfügten.

2) Sonderschulung

Die fachliche und finanzielle Verantwortung betreffend Sonderschulen geht an die Kantone. Diese tragen auch die Gesamtverantwortung der heilpädagogischen Früherziehung bis zum Abschluss der Sonderschulung. Während einer Übergangsphase von drei Jahren mussten die Kantone die bisherigen individuellen Leistungen der IV übernehmen, um Lücken zur NFA verhindern zu können.

3) Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen, kantonale und kommunale Tätigkeiten für die Hilfe und Pflege zu Hause

Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Hauspflege-Organisationen wurde kantonalisiert. Die Kantone mussten während einer Übergangsphase die bisherigen Leistungen des Bundes resp. der AHV weiter ausrichten, bis die kantonale Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause in Kraft trat.

4) Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe

Die IV-Beiträge an Ausbildung für Fachpersonal und Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden wurden aufgehoben. Auf Hoch- und Fachhochschulstufe leistet der Bund weiterhin Beiträge.

5) Ausbildungsbeihilfen bis zur Sekundarstufe II

Bezogen auf die kantonale Schulhoheit wurden die Ausbildungsbeihilfen bis zur Sekundarstufe II nur noch in ausschliesslicher kantonaler Zuständigkeit ausgerichtet. Die Finanzierung des Bundes wurde gestrichen. Die Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich verblieben als Verbundaufgabe. In der BV wurde festgehalten, dass der Bund die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungshilfen fördert und die Grundsätze für die Unterstützung festlegt.

6) Turnen und Sport in der Schule (freiwilliger Sport), Lehrmittel für Turnen und Sport

Die Koordination und Finanzierung des freiwilligen Schulsports und der Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule wurde den Kantonen übertragen. Die Streichung des Drei-Stunden-Obligatoriums im Bereich Turnen und Sport wurde vom Bund aber fallengelassen und mit der Revision des Sportförderungsgesetzes (SFG) 2011 gesetzlich festgelegt.

7) Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr, Verkehrstrennung und Niveauübergänge diente allgemein der Unterstützung der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Infrastrukturbereich der Strasse. Der Bund unterstützte dabei Vorhaben zur Sanierung von Niveauübergängen, Bahnunter- und -überführungen sowie Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb der Agglomerationen. Die Bundesfinanzierung von Projekten ausserhalb der Agglomerationen wurde gestrichen. Neu wurde die Möglichkeit eingeführt, zweckgebundene Verkehrsabgaben auch zur Mitfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen für den Agglomerationsverkehr einzusetzen.

8) Flugplätze

Die Möglichkeit vergünstigter Bundesdarlehen zur Verbesserung oder Erweiterung von Landesflughäfen und Flugplätzen wurde gestrichen und ist seither in alleiniger Kompetenz der Kantone.

9) Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten

Die finanzielle Unterstützung des Bundes wurde gestrichen. Vor Einführung der NFA hat der Bund gemeinsam mit den Kantonen die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten mit Beiträgen an die Baukosten à fond perdu unterstützt.

10) Landwirtschaftliche Beratungsdienste

Die direkte Beratungsarbeit für die Bauern wird ausschliesslich von den Kantonen finanziert.

8.1.3 Teilentflechtungen/bestehende Verbundaufgaben

11) Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung

Der Bund finanziert 25% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) für 30% der Schweizer Wohnbevölkerung. Dies entspricht einem Pauschalbetrag von

7.5% der Brutto-Gesundheitskosten nach OKP zuhanden der Kantone. Die Kantone sind gemäss Art. 65 Abs. 1 und 1^{bis} KVG verpflichtet, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Für untere und mittlere Einkommen haben die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen (vgl. Kapitel 4 und 5).

2) Ergänzungsleistungen (Existenzsicherung, Teilentflechtung)

Art. 112a BV definiert die Ergänzungsleistungen an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV nicht gedeckt ist. Bund und Kantone finanzieren die jährlichen Ergänzungsleistungen im Verhältnis 5/8 und 3/8, was die Existenzsicherung betrifft. Die anrechenbaren Ausgaben sind durch den Bund vorgegeben. Die Kantone übernehmen diejenigen Kosten vollständig, welche im Zusammenhang mit einem Heimaufenthalt stehen, wovon der Bund 3/8 an die Existenzsicherung übernimmt. Die Kantone vergüten die gesamten Krankheits- und Behinderungskosten.

3) Stipendien im Tertiärbereich

Der Bund finanziert Stipendien und Studiendarlehen nur noch auf Stufe der Hochschulen.

4) Agglomerationsverkehr

In Art. 86 BV wurde die Grundlage zur Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund geschaffen. Es werden Globalbeiträge an die Kantone und weitere Trägerschaften des Agglomerationsverkehrs ausgerichtet.

5) Öffentlicher Regionalverkehr

Der Finanzierungsanteil des Bundes wurde für alle Kantone um durchschnittlich 50% herabgesetzt. Die Finanzkraftabstufungen wurden gestrichen.

6) Hauptstrassen

Im Gegensatz zur ersten Botschaft 2001 wird der gesamte Hauptstrassenbereich nach wie vor als Verbundaufgabe definiert (Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003; Botschaft des Bundesrates, BBL 2005 1464, S. 6157). Auf eine eigentliche Kategorie „schwerfinanzierbare Einzelprojekte“ wurde verzichtet. Bis 2008 beschränkte sich die Finanzierung des Bundes an den Hauptstrassen auf die Subventionierung von Neu- und Ausbauten. Neu wurde die Verantwortung für Bau-, Betrieb und Unterhalt der Hauptstrassen integral den Kantonen zugeteilt. Abgesehen von Grossprojekten werden die einzelnen Subventionen durch Globalbeiträge ersetzt. Diese werden aus den Mineralölsteuern und Verkehrsabgaben finanziert.

7) Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln

Die Umweltschutzmassnahmen bei den National- und Hauptstrassen werden in den Projektkosten berücksichtigt. Als Verbundaufgabe weitergeführt werden die Lärm- und Schallschutzmassnahmen bei Sanierungen im übrigen Strassennetzbereich.

8) Straf- und Massnahmenvollzug

Der Bund finanziert diesen Aufgabenbereich nach wie vor mit. Hingegen wurde der Bedarfsnachweis der Kantone verschärft. Die Koordination unter den Kantonen wurde verbessert. Der Bund richtet verstärkt Pauschalbeiträge statt rein projektabhängige Beiträge aus.

9) *Amtliche Vermessung*

Für die eigentliche amtliche Vermessung ist der Bund zuständig. Während der Bund Vorschriften im Interesse einer landesweiten Koordination amtlicher Informationen erlässt, sind die Kantone für die operative Umsetzung der amtlichen Vermessung zuständig. Die Grundlagen für die Finanzierung der amtlichen Vermessung sind in Art. 75a BV festgelegt und in Art. 39 SchlT ZGB konkretisiert. Die Finanzierung verläuft mittels Globalbeiträgen, wobei das Instrument der Programmvereinbarung Bund-Kantone verwendet wird.

10) *Natur- und Landschaftsschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege*

Die Aufwände für den Biotop- und Moorlandschutz wurden an die Subventionen angerechnet, was zu Finanzkraftzuschlägen führte. Ab 2008 werden die beiden Aufgabenbereiche mittels Leistungsaufträgen mit Globalbeiträgen effizienter und wirksamer erfüllt. Der Bund schliesst mit den Kantonen eine entsprechende mehrjährige Leistungsvereinbarung ab.

11) Heimatschutz und Denkmalpflege

Die grösste Änderung betrifft die Streichung der Subvention und der Finanzkraftzuschläge als Finanzierungsinstrumente und die Einführung von Globalbeiträgen im Rahmen der Programmvereinbarungen.

Die in der ersten Botschaft vorgesehene Teilentflechtung, wonach der Bund die alleinige Verantwortung für Objekte von nationaler Bedeutung übernommen hätte, wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur zweiten NFA-Vorlage von einer Mehrheit als nicht sachgerecht abgelehnt. Somit verbleibt dieser Bereich eine Verbundaufgabe (Botschaft des Bundesrates, BBL 2005 1465, S. 6117). Hingegen wurden die Finanzkraftzuschläge durch Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen ersetzt.

12) *Hochwasserschutz*

Beim Hochwasserschutz kommt das Instrument der Programmvereinbarung Bund-Kantone zur Anwendung. Für die vereinbarten Umwelt- und Schutzziele leistet der Bund Globalbeiträge, um die Erreichung der vereinbarten Umweltziele garantieren zu können.

13) Gewässerschutz

Auch beim Gewässerschutz kommt das Instrument der Programmvereinbarung Bund-Kantone zur Anwendung. Für die vereinbarten Umwelt- und Schutzziele leistet der Bund Globalbeiträge, um die Erreichung der vereinbarten Umweltziele garantieren zu können.

14) Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

Für Bodenverbesserungen und Hochbauten entrichtet der Bund neu Pauschalbeiträge. Bei grösseren Projekten wird die Finanzierung mittels Programmvereinbarung abgewickelt.

15) Wald

Der Bund leistet Globalbeiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen, um die festgelegten Leistungsziele messen zu können.

16) Jagd

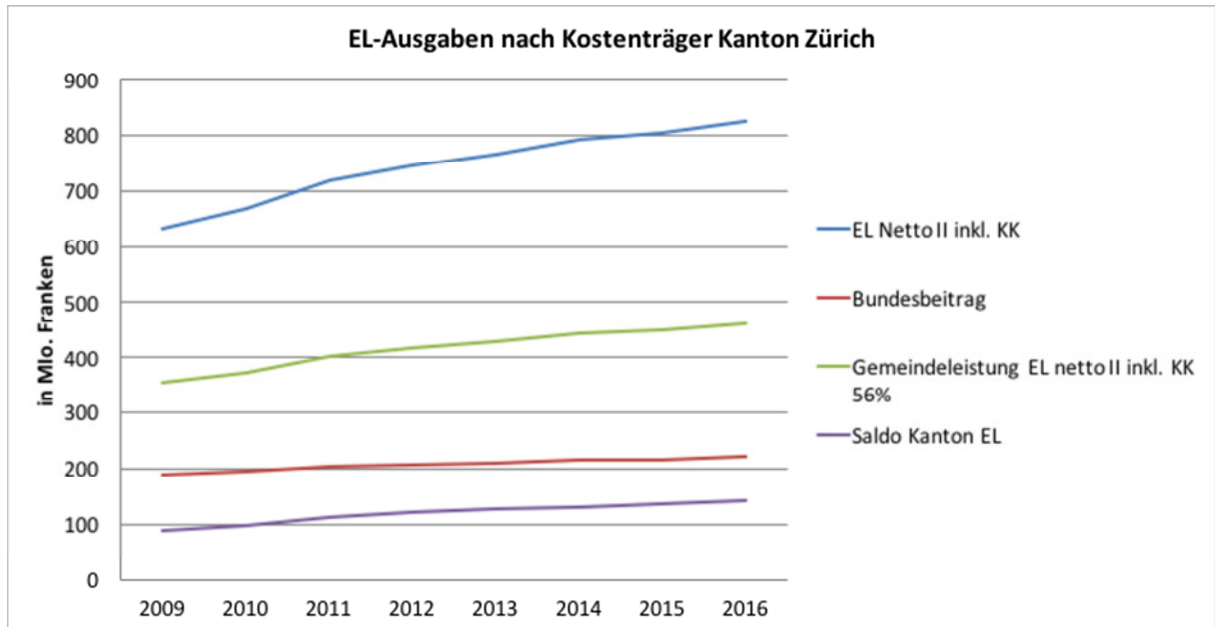
Für Teile der Aufsichtskosten für Schutzgebiete und den Entschädigungen von Wildschäden kommt der Bund nach wie vor auf. Die Abgeltungen erfolgen auf Grundlage von Programmvereinbarungen.

17) Fischerei

Die kantonale Kostenbeteiligung fiel beim Artenschutz in der Fischerei weg.

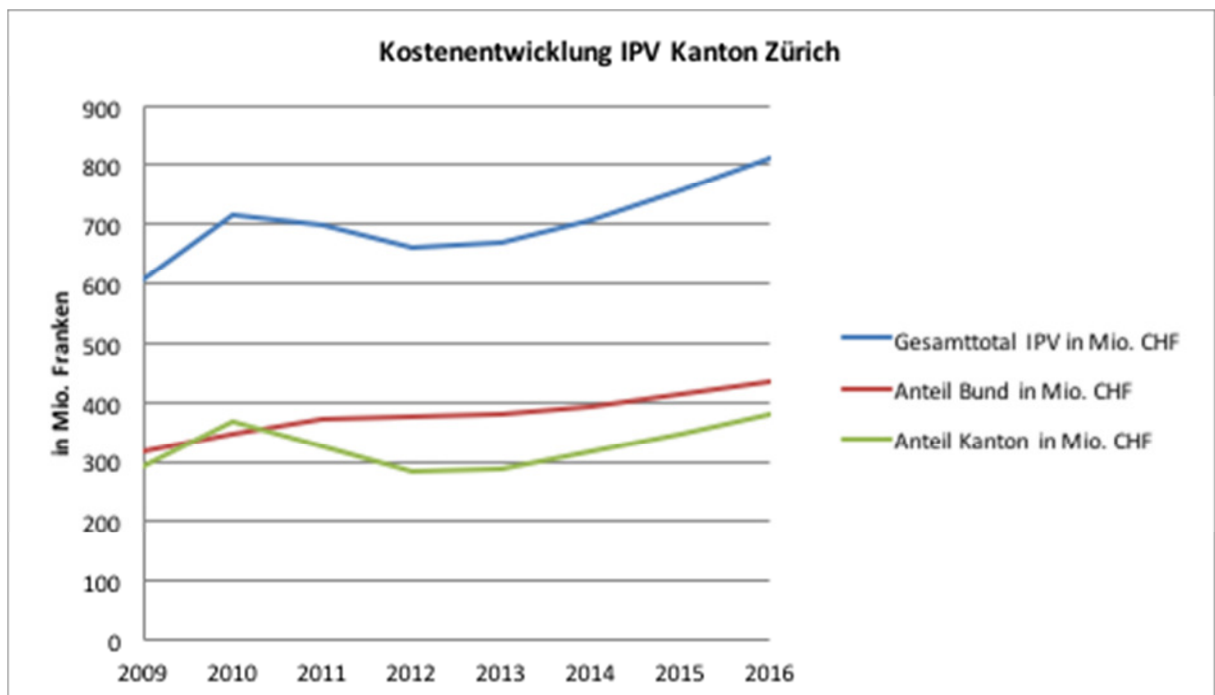
8.2 Anhang 2: Graphiken Kanton Zürich

8.2.1 Kostenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen



Quelle: Sozialamt des Kantons Zürich (März 2017), eigene Darstellung

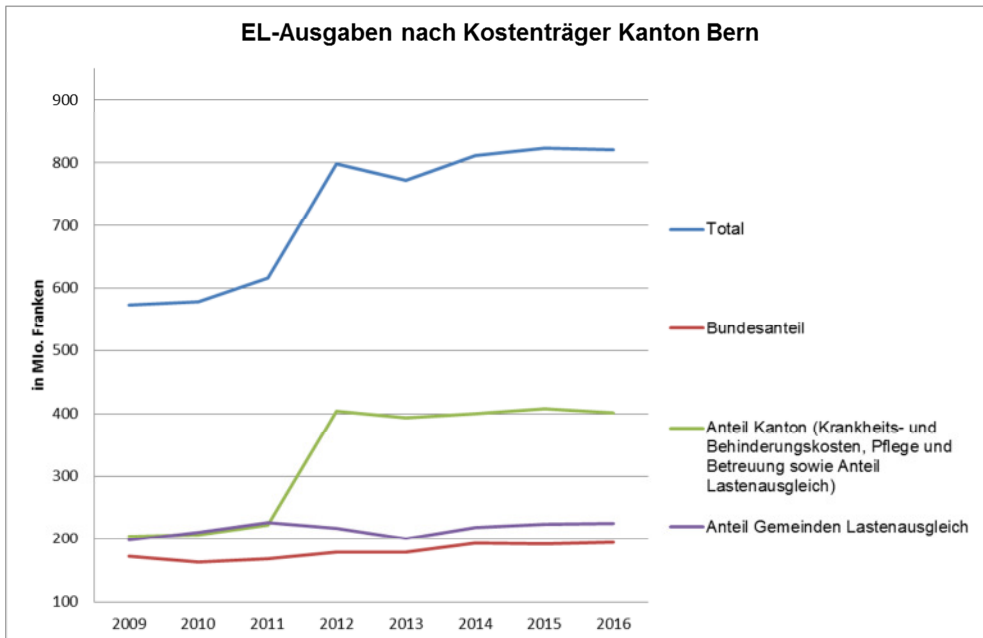
8.2.2 Kostenentwicklung bei den individuellen Prämienvverbilligungen



Quelle: Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (August 2017), eigene Darstellung

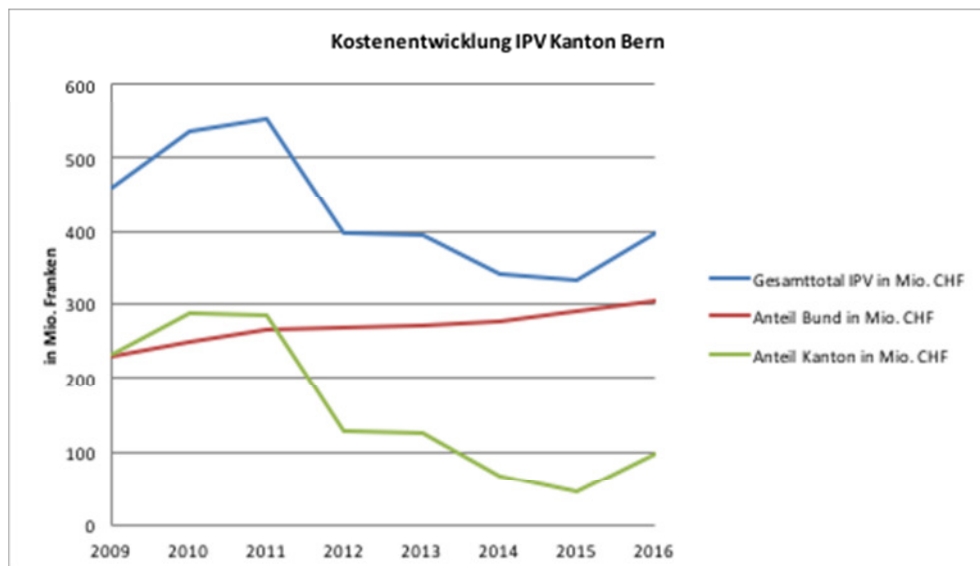
8.3 Anhang 3: Graphiken Kanton Bern

8.3.1 Kostenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen



Quelle: Amt für Sozialversicherungen, Kanton Bern (September 2017)²¹, eigene Darstellung

8.3.2 Kostenentwicklung bei den individuellen Prämienverbilligungen



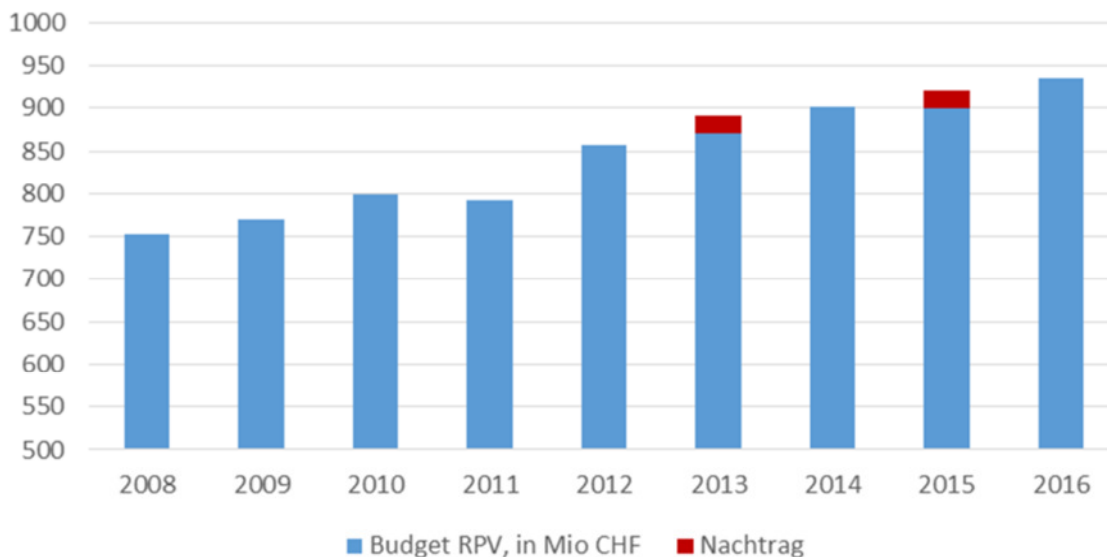
Quelle: Amt für Sozialversicherungen, Kanton Bern (September 2017)²², eigene Darstellung.

²¹ Das negative Kostenwachstum im Kanton Bern von 2013 ist auf die Begrenzung in Bezug auf die Prämienverbilligung und auf einen Softwarewechsel der Ausgleichskasse des Kantons Bern zurückzuführen. Letzterer führte 2014 zu einer überdurchschnittlichen Kostensteigerung durch die Abarbeitung von Rückständen.

²² Beim interkantonalen Vergleich ist zu beachten, dass seit den Änderungen des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Bern (ab 2012) die Prämienrestbeträge der EL und Sozialhilfe (PV bis zu einem festgelegten Prämienbetrag) über die EL und Sozialhilfe-Budgets finanziert werden. In vielen anderen Kantonen inkl. Zürich

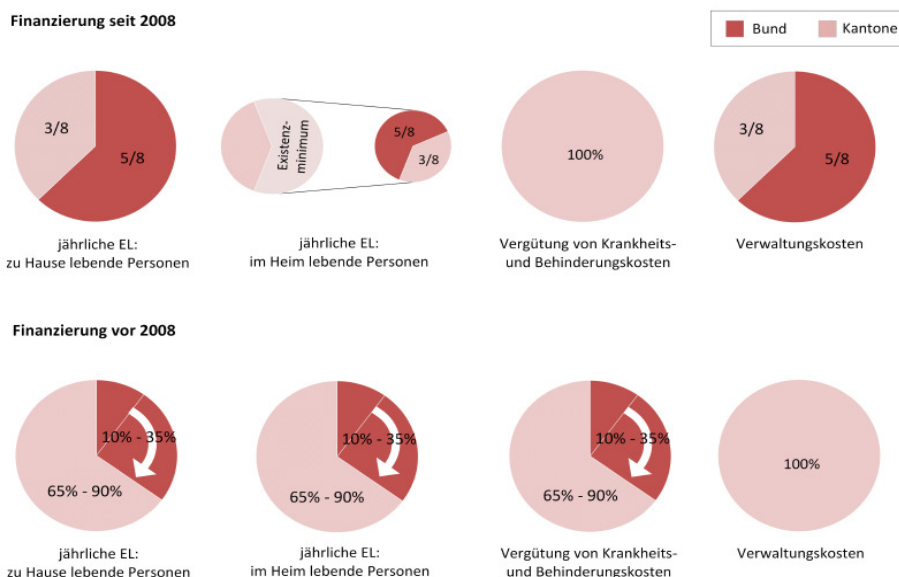
8.4 Anhang 4: Weitere Graphiken

8.4.1 Budget RPV (Bundesanteil) von 2008 bis 2016



Quelle: Botschaft vom 23. November 2016 betreffend Verpflichtungskredit RPV, Bundesanteil der ungedeckten Kosten.

8.4.2 EL-Finanzierung vor und nach 2008



Quelle: Schaltegger & Leisibach, 2015, S. 13

sind diese im IPV-Budget, weshalb auch die Kantonsanteile höher sind. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die ausstehenden Zahlungen von rund 20 Mio. Franken in den Jahren 2009 und 2010 im IPV-Budget enthalten waren (gilt auch für den Kanton Zürich), seit 2011 aber rausgerechnet werden (vgl. BAG, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/service/zahlen-fakten/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>, abgerufen am 15.9.2017).

8.5 Anhang 4: Interviewleitfaden (Beispiel)

Version E (Think Tank, Finanzwissenschaft)

Vorbemerkungen

Im Rahmen meines EMPA an der Universität Bern bearbeite ich derzeit eine Masterarbeit beim Kompetenzzentrum für Public Management.

Die Idee zur Masterarbeit entstand aufgrund der Aktualität des Themas: Der Bundesrat wird voraussichtlich im kommenden August ein Berichtsentwurf zur Motion 13.3363 Aufgabentrennung zwischen Bund-Kantone den Kantonsregierungen zur Stellungnahme zustellen. Als fachlich zuständige Person in der Finanzdirektion des Kantons Zürich werde ich die Arbeiten zur Überprüfung der Aufgabenteilung Bund-Kantone koordinieren.

Das grundsätzliche Ziel ist es, einen Beitrag zu den laufenden Diskussionen über die Weiterführung der Aufgabenteilung Bund-Kantone in drei ausgewählten Aufgabenbereichen zu leisten. Im Fokus stehen folgende zwei Fragestellungen:

3. Wie werden die Entwicklungen seit 2008 in den drei Aufgabenbereichen
 - Ergänzungsleistungen
 - Prämienverbilligungen und
 - regionaler Personenverkehrvon den zentralen Akteuren wahrgenommen und bewertet?
4. Wie soll eine Zusammenarbeit (Kompetenzen, Finanzierungsfragen, Koordination) ausgestaltet werden (im Hinblick auf das aktuelle Projekt Bund-Kantone)?

Mir ist es ein Wunsch, ein offenes und ungezwungenes Interview führen zu können, wobei ich Ihnen die vollste Vertraulichkeit und Anonymität zusichere. Zur Erleichterung der Datenerhebung werde ich das Interview gerne aufnehmen. Eine Zusammenfassung zum Gegenlesen wird Ihnen innerhalb von vier Wochen zugestellt.

Einleitung des Interviews

Zur besseren Einbettung der Thematik ist es für mich hilfreich, etwas über Ihren Aufgabenbereich zu erfahren und Ihre derzeitige Funktion näher kennenzulernen.

Frageblock 1: EL, IPV und RPV vor 2008 (Einführung)

Mit der Einführung der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wollten der Bund und die Kantone den Föderalismus neu beleben und den nationalen Zusammenhalt stärken. Das Projekt dauerte über Jahre hinweg und wird daher auch als Jahrhun-

dertwerk bezeichnet. Bevor wir auf die Ergebnisse der NFA (= Lösung ab 2008) eingehen, würde ich gerne von Ihnen wissen, wie die Regelung bis zur Revision in den genannten Themengebieten in groben Zügen aussah resp. diese bewerten – aus finanzwissenschaftlicher und föderalistischer Sicht. *Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie dazu Hinweise zu weiterführenden Informationen geben könnten.*

Ergänzungen, vervollständigende Fragen für den Interviewer:

- Was waren die Gründe/Motive für die Aufgabenentflechtung?
- Welche Kriterien zur Entflechtung oder Neuverflechtung standen aus Ihrer Sicht damals im Zentrum? *Welche Kriterien bewerten sie höher ein und weshalb?* (Skala von 1 bis 10)?
- Was waren die damaligen Knackpunkte bei den Verhandlungen?
- Was waren die Eckwerte der Reform in den drei Bereichen? Was wurde konkret am System geändert?
- Welche Teilbereiche der drei Themengebieten wurden diskutiert, aber nicht weiterverfolgt? Warum? Hätten diese aus Ihrer Sicht weiterverfolgt werden müssen? Woher kamen die Widerstände?
- Welche Akteure waren in den Verhandlungen die entscheidenden Kräfte?
- Haben Sie weitere Bemerkungen zum Frageblock?

Frageblock 2: EL, IPV und RPV ab 2008

Die Kosten in gewissen Verbundaufgaben sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür? Moniert wird auch, dass der Handlungsspielraum der Kantone resp. Bund in diesem Bereich abgenommen hat resp. per se eng definiert ist. Wie ist Ihre Meinung dazu?

- Wie haben sich die Kompetenzen und Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen seit Einführung der NFA 2008 aus Ihrer Sicht und der Kantone entwickelt (Stichwort Umsetzung in den Kantonen, Einfluss des Parlaments)? Wer kann wieviel steuern? Wie gross sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes und der Kantone aus Ihrer Sicht?
- Wie wurden die Anpassungen gemäss NFA in den einzelnen Kantonen umgesetzt? Gibt es Unterschiede? Wenn ja, was sind die wichtigsten Eckpunkte?
- Was könnten die Gründe für die unterschiedliche Umsetzung in den Kantonen sein?
- Haben Sie weitere Bemerkungen zu diesem Frageblock?

Frageblock 3: Zusammenarbeit mit anderen Kantonen/Bund

Die drei genannten Bereiche sind vor allem Verbundfinanzierungen zwischen dem Bund und den Kantonen.

- Wie bewerten Sie die fachliche Zusammenarbeit innerhalb der Kantone?
- Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen?
- Gibt es auf horizontaler und vertikaler Ebene Verbesserungspotentials in der Zusammenarbeit?

Frageblock 4: NFA 2

Verschiedene Stimmen fordern eine Weiterführung der Aufgabenentflechtung. Angegangen bei der Konferenz der Kantonsregierungen. Die ehemalige Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf hat 2014 eine NFA 2 ins Spiel gebracht. Der think tank avenir suisse hat anfangs 2017 eigene Lösungsvorschläge für die weitere Aufgabenentflechtung entwickelt. Professoren wie Christoph Schaltegger schlagen ebenfalls eine weiterführende Aufgabenentflechtung vor, um die Prinzipien der NFA besser einhalten zu können (Frage der Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz).

- Wie soll das NFA 2 – Projekt aus Ihrer Sicht aufgegleist werden?
- Welche Ziele sollen aus Ihrer Sicht mit einer weiterführenden Aufgabenentflechtung verfolgt werden?
- Sehen Sie konkreten Handlungsbedarf in den drei genannten Themenbereichen? Welche und weshalb?
- Welche Kriterien zur Entflechtung oder Neuverflechtung stehen aus Ihrer Sicht im Zentrum? Welche sind aus Ihrer Sicht am wichtigsten, welche weniger (Skala von 1 bis 10)?
 - *Gibt es abweichende Haltungen innerhalb der Kantone?*
 - *Wenn ja, welche und weshalb?*
- Wie könnten die Lösungsansätze bei den drei Themengebieten konkret aussehen?
- In welchen Teilbereichen der drei Themengebiete gibt es dabei unterschiedliche Meinungen aus fachlicher und politischer Sicht:
 - *was den Bund betrifft?*
 - *was die Kantone auf fachlicher und politischer betrifft?*
 - *was die KdK und Direktorenkonferenzen betrifft?*
- Welche Akteure sind die primären Treiber des neuen Aufgabenteilungsprojekts? Welche die Bremser?

Abschliessende Fragen

- Haben Sie abschliessende Bemerkungen zu den gestellten Fragen?
- Gibt es weitere Fragen, die in diesem Zusammenhang wichtig sind?
- Gibt es aus Ihrer Sicht weitere interessante Gesprächspartner, die für meine Masterarbeit hilfreich sein könnten, wenn ja welche?

Schlussbemerkungen

Herzlichen Dank für das interessante Gespräch, welches für meine Arbeit sehr hilfreich ist.

Zuletzt wäre es für mich zur Verbesserung meiner weiteren Interviews sehr hilfreich, wenn Sie mir kurz Ihre Eindrücke, Kritik und Anregungen zum Gespräch, zur Befragungstechnik und zu den gestellten Fragen nennen könnten. So ist es mir möglich, weitere Interviews kontinuierlich zu verbessern.

Besten Dank.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Baden, den 30. September 2017

Philippe Gubler

Über den Autor



Philippe Gubler (Jg. 1977) hat Politikwissenschaften, Wirtschafts- und Sozialgeschichte und Völkerrecht an der Universität Zürich im zweiten Bildungsgang studiert. Im ersten Bildungsgang hat er den Bankfachkurs für Gymnasiums-Abgänger bei der Basler Kantonalbank absolviert.

Nach einem Praktikum im Generalsekretariat der FDP. Die Liberalen in den Bereichen Wahlen und Abstimmungskampagnen war er in Bern als politischer Sekretär der FDP. Die Liberalen in den Politikfeldern Wirtschaft, Gesundheit, Soziales und Bildung tätig. Seit rund 7 Jahren arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter mit besonderen Aufgaben bei der Finanzverwaltung des Kantons Zürich. Schwerpunkte sind die Finanzpolitik auf Bundesebene (NFA, Aufgabenteilung), Analysen zu den öffentlichen Finanzen sowie Stellungnahmen zu laufenden Vernehmlassungen mit Schwerpunkt Bundespolitik.