

Juni 2024

Projekt «Entflechtung 27 – Aufgabenteilung Bund-Kantone» Mandat verabschiedet durch den Bundesrat am 19.06.2024 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 21.06.2024

1. Grundsätzliches

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahre 2008 wurde der Föderalismus in der Schweiz grundlegend erneuert. Neben einem neuen Finanzausgleich führte auch eine weitreichende Aufgabenteilung in 17 Aufgabenbereichen dazu, dass Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert.

Trotz diesen Bemühungen ist die Tendenz zu neuen Finanzierungsverflechtungen ungebrochen. Die bereits erkannten Probleme bestehen im Kern weiterhin: Unklare Verantwortlichkeiten führen zu Fehlanreizen, Mengenausweitung und Lastenverschiebungen auf Kosten der anderen Staatsebene, zu mangelnder Steuerbarkeit und ungebremster Kostenentwicklung sowie nicht zuletzt zu einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Eng damit verbunden ist auch die Frage der Lastenverteilung zwischen den Staatsebenen.

Bund und Kantone bekräftigen deshalb den klaren politischen Willen, die im Rahmen der NFA begonnene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung weiterzuführen. Sie tun dies im Wissen darum, dass

- ein gut funktionierender Bundesstaat voraussetzt, dass Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben sowie deren Finanzierung eindeutig zugewiesen sind;
- klare Verantwortlichkeiten zu einer besseren Steuerbarkeit sowie zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben führen;
- eine konsequente Aufgabentrennung die Handlungsfähigkeit beider staatlichen Ebenen erhöht und die Stellung der Kantone im schweizerischen Bundesstaat und somit den föderalistischen Staatsgedanken stärkt.

Zu diesem Zweck haben Bundesrat und Kantonsregierungen das vorliegende Mandat für ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung verabschiedet.

Die Ergebnisse der Analyse im Rahmen des Berichts des Bundesrats zur Motion 13.3363 *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* vom 28. September 2018 sowie das Mandat zum Projekt «Aufgabenteilung II», das 2019 begonnen und 2021 aufgrund der Covid-19-Pandemie sistiert wurde, bilden die Grundlage für das vorliegende Mandat. Das Projekt «Aufgabenteilung II» fokussierte damals auf die Aufgabengebiete individuelle Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen, regionaler Personenverkehr und Finanzierung der Bahninfrastruktur.

Das neu aufgelegte Projekt für eine Aufgabenteilung hat einen breiteren Ansatz. Es umfasst nicht nur die vier Aufgabengebiete aus dem Vorgängerprojekt, sondern zusätzlich auch die Bereiche Bildung, Sicherheit und Volkswirtschaft sowie eine Reihe weiterer Aufgaben mit Finanzierungsverflechtung.

Das Projekt «Aufgabenteilung II» beinhaltet u.a. ein Monitoring der Kostenentwicklungen. Diese Thematik wurde nach der Sistierung des damaligen Projekts separat angegangen, wobei ein Vorschlag für die Implementierung eines solchen Monitorings inzwischen erarbeitet werden konnte. Dieser Vorschlag wird nun umgesetzt, so dass künftig eine regelmässige Berichterstattung erfolgen wird.

2. Zielsetzung

Mit dem Projekt werden folgende strategischen Ziele verfolgt:

- Klare Zuweisung der Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung und -finanzierung nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz;
- Erweiterung des Handlungsspielraums beider staatlichen Ebenen, möglichst eigenständige Aufgabenerfüllung durch die Kantone;
- bessere Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung;
- Haushaltsneutralität zwischen dem Bund und den Kantonen insgesamt;
- Stärkung des Föderalismus, Eindämmung der Zentralisierung.

3. Vorgehen und Eckwerte

Bundesrat und Kantonsregierungen setzen auf der Grundlage des vorliegenden Mandats eine gemeinsame, paritätisch zusammengesetzte und breit abgestützte Projektorganisation ein (siehe Ziff. 5). Aufgrund ihrer direkten Betroffenheit im innerkantonalen Verhältnis wird dabei auch die kommunale Ebene einbezogen. Die Projektorganisation wird beauftragt, konkrete Vorschläge für eine Neuordnung der Aufgabenteilung zu erarbeiten.

Dabei gelten folgende Eckwerte:

- Die Projektarbeiten sind so zu organisieren, dass eine Interessenabwägung zwischen übergeordneten staatspolitischen Zielen und sektoralpolitischen Zielen stattfinden und die erforderliche Gesamtsicht eingenommen werden kann.
- Allfällige laufende Arbeiten zur Neuordnung eines Aufgabenbereichs werden nach Möglichkeit in das Projekt eingebettet.
- Die Zusammenarbeit im Rahmen der paritätischen Projektorganisation erfolgt konsensual. Allfällige Differenzen werden in der Berichterstattung zuhanden der Auftraggeber offengelegt.
- Bei der Erarbeitung der Reformvorschläge steht die heutige gesetz- bzw. verfassungsmässige Aufgabenteilung zur Disposition.
- Das Projekt «Entflechtung 27 – Aufgabenteilung Bund-Kantone» soll ein ausreichend umfangreiches Paket an Aufgaben im Hinblick auf mögliche Entflechtungen überprüfen.
- Allfällige Aufgabenneuzuteilungen müssen sowohl für den Bund wie auch für die Kantone tragbar sein. Kostenverlagerungen müssen haushaltsneutral kompensiert werden. Insgesamt wird eine ausgeglichene Globalbilanz angestrebt. Diese ist zeitpunktbezogen. Die langfristige Entwicklung der Ausgaben in den relevanten Aufgabenbereichen wird bei der Gesamtbeurteilung berücksichtigt. Neben einer allfälligen Anpassung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer sind weitere Ausgleichsmöglichkeiten zu prüfen.
- Führt das Projekt zu grösseren Verwerfungen unter den Kantonen, sind diese interkantonal in geeigneter Form angemessen auszugleichen, mindestens im Rahmen einer Übergangslösung. Im Rahmen des Projekts sind entsprechende Lösungsansätze zu entwickeln.
- In der Globalbilanz soll darauf verzichtet werden, unterschiedliche Ausgabendynamiken von bereits mit der NFA entflochtenen Aufgabenbereichen zu berücksichtigen. Weitere Aufgaben- und Lastenverschiebungen, die seit Inkrafttreten der NFA beschlossen worden sind, sollen ebenfalls nicht in die Globalbilanz aufgenommen werden. Damit sollte die Globalbilanz mit einem Saldo von null beginnen und vergangene Entwicklungen nicht einbeziehen.
- Zudem wird im Rahmen des Projekts geprüft, wie die Mittel, die nicht mehr für die mit der Reform des Finanzausgleichs 2020 eingeführten Abfederungsmassnahmen verwendet werden, zugunsten der Kantone eingesetzt werden können, wie dies in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2) vom 28. September 2018 festgehalten wurde.

- Die Projektarbeiten sind zeitlich so zu gestalten, dass Ende 2025 ein Zwischenbericht aus einer strategisch-konzeptionellen Sicht und Ende 2027 ein Schlussbericht mit konkreten Umsetzungsempfehlungen vorliegt.

Für den Zwischenbericht erstellen die Arbeitsgruppen eine Auslegeordnung und mögliche Optionen für eine Entflechtung in den jeweiligen Aufgabengebieten. Diese Diskussionen und die erarbeiteten Optionen sollen sich auf einer strategisch-konzeptionellen Ebene bewegen. Das politische Entscheidgremium beschliesst, welche Optionen in der zweiten Phase weiterzuverfolgen sind. Bevor die zweite Phase in Angriff genommen wird, finden auf Bundes- und Kantonebene Konsultationen statt. Die Arbeitsgruppen bereiten für den Schlussbericht die notwendigen Anpassungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe vor und quantifizieren die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die einzelnen Kantone. Der Schlussbericht enthält damit ein Gesamtpaket von möglichen Aufgabenentflechtungen mit den dazu notwendigen Anpassungen und mit den finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone, die in einer Globalbilanz zusammengefasst werden.

Als Ergebnis unterbreitet somit die Projektorganisation dem Bundesrat und den Kantonsregierungen Reformvorschläge, zu denen jede Ebene für sich im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse Stellung nehmen und allfällige Folgearbeiten beschliessen kann.

Auf Bundesebene wird gegenwärtig eine Aufgaben- und Subventionsüberprüfung durchgeführt, um die strukturellen Defizite zu beseitigen und wieder strategischen finanziellen Handlungsspielraum für Bundesrat und Parlament zu gewinnen. Dieses Projekt des Bundes ist klar vom Projekt «Entflechtung 27 – Aufgabenteilung Bund-Kantone» zu trennen, das gemeinsam von Bund und Kantonen durchgeführt wird. Die Zielsetzungen und der Zeithorizont sind unterschiedlich. Bei letzterem handelt es sich um ein staatspolitisches Projekt. Es bezweckt keine Einsparungen der einen Staatsebene auf Kosten der anderen.

4. Aufgabenbereiche

Nachfolgend werden diejenigen Aufgabenbereiche aufgeführt, bei denen im Rahmen dieses Projekts eine Entflechtung vertieft geprüft wird. Wo eine vollständige Entflechtung nicht sinnvoll erscheint, soll die Möglichkeit von Teilentflechtungen untersucht werden. Dabei sind namentlich die Steuerung (Regelungskompetenz) sowie die Finanzierungsverantwortung bzw. die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen zu überprüfen.

Für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben sind die Verfassungsgrundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung in einer Hand) massgebend. Diese verfassungsmässigen Prinzipien sollen im Rahmen der gemeinsamen Projektarbeiten weiter konkretisiert werden. Dabei sind geeignete Kriterien zu definieren, die zur Beurteilung herangezogen werden können, ob 1) eine Aufgabe in die alleinige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung der Kantone überführt werden soll; 2) eine Aufgabe in die alleinige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung des Bundes überführt werden soll; oder 3) ob und wie die Finanzierungsanteile von Bund und Kantonen im Falle einer Beibehaltung einer Finanzierungsverflechtung angepasst werden sollen. Die Arbeitsgruppen haben den Auftrag, Optionen für Entflechtungen vorzulegen. Die diesbezüglichen Arbeiten sollen ergebnisoffen sein, es werden damit im Rahmen dieses Mandats keine Vorgaben für die Richtung möglicher Entflechtungen formuliert.

Folgende Aufgabengebiete bilden den Gegenstand dieses Projekts:

- Individuelle Prämienverbilligung (IPV)
- Ergänzungsleistungen (EL)
- Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe
- Regionaler Personenverkehr (RPV)
- Finanzierung Bahninfrastruktur (BIF)
- Hochschulen
- Berufsbildung
- Ausbildungsbeiträge im Tertiärbereich
- Sportförderung

- Musikalische Bildung
- Agglomerationsverkehr
- Gesundheit allgemein
- Energie
- Straf- und Massnahmenvollzug
- Polizeibereich
- Bevölkerungsschutz
- Botschaftsschutz
- Wohnbauförderung
- Geobasisdaten
- Strukturverbesserungen/Meliorationen in der Landwirtschaft
- Heimatschutz und Denkmalpflege

5. Projektorganisation

Für die Durchführung der Projektarbeiten wird eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt. Sie hat folgenden Auftrag:

- Erarbeitung von Vorschlägen für eine Neuordnung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung in den oben genannten Aufgabenbereichen (gemäss Zielsetzung und Eckwerten);
- Aufzeigen der Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung beim Bund und bei den Kantonen, der finanziellen Folgen für beide Ebenen sowie des Rechtsetzungsbedarfs;
- Aufzeigen möglicher Kompensationen für finanzielle Verschiebungen zwischen den beiden Ebenen zur Erreichung einer ausgeglichenen Globalbilanz;

Projektorganisation:

- Das *politische Entscheidgremium* ist zusammengesetzt aus Vertretungen der betroffenen Departemente des Bundes und der Direktorenkonferenzen sowie einem Vertreter der Städte und Gemeinden und steht unter der Co-Leitung der EFD-Vorsteherin und des KdK-Präsidenten. An den Sitzungen nehmen auch die Direktorin der EFV und der stv. Generalsekretär der KdK sowie die Projektleitung teil. Das politische Entscheidgremium wählt die von den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Optionen aus, die in der zweiten Phase weiterzuerfolgen und auszuarbeiten sind und verabschiedet den Schlussbericht zuhanden des Bundesrates und der Kantonsregierungen.
- Das *strategische Steuerungsorgan* besteht aus der Vorsteherin des EFD und den Präsidenten von KdK und FDK. An den Sitzungen nehmen neben der Projektleitung auch die Direktorin der EFV, der stv. Generalsekretär der KdK und der Generalsekretär der FDK teil. Es entscheidet über die von den Arbeitsgruppen und der Projektleitung vorgelegten Anträge zum weiteren Vorgehen. Das strategische Steuerungsorgan kann Entscheide an einen Ausschuss bestehen aus der Direktorin der EFV, dem stv. Generalsekretär der KdK und dem Generalsekretär der FDK delegieren.
- Die *Projektleitung* bestehend aus Vertretungen des Bundes und der Kantone (personelle Ressourcen: je 150 Stellenprozente aus der EFV und dem GS KdK) stellt die operative Gesamtleitung und Koordination sicher, begleitet und unterstützt die Arbeitsgruppen in organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für die übergeordneten Organe. Sie erstellt in der zweiten Phase die Globalbilanz.
- 5 *Arbeitsgruppen* erarbeiten Vorschläge (Optionen) für eine Neuordnung der Aufgabenteilung in den jeweiligen Aufgabenbereichen. Sie sind aus Vertretungen des Bundes und der Kantone (pro Staatsebene maximal je 1 Person je Aufgabengebiet) sowie nach Bedarf aus externen Experten zusammengesetzt. Die Arbeitsgruppen werden von je einer Vertretung des Bundes und der Kantone paritätisch geführt. Die personelle Besetzung inklusive Leitung der Arbeitsgruppen kann nach

dem Zwischenbericht angepasst werden, da die Arbeiten für den Zwischenbericht eher einen strategisch-konzeptionellen Schwerpunkt haben, während die Arbeiten für den Schlussbericht hingegen einen technischeren Schwerpunkt haben. Insbesondere können in der zweiten Phase auch Vertreter der Städte und Gemeinden einbezogen werden. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen für die erste Phase erfolgt im zweiten Halbjahr 2024 und für die zweite Phase im ersten Halbjahr 2026.

Arbeitsgruppe 1 Soziales und Gesundheit: IPV, EL, Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe, Gesundheit allgemein

Arbeitsgruppe 2 Verkehr: RPV, BIF, Agglomerationsverkehr

Arbeitsgruppe 3 Bildung und Kultur: Hochschulen, Berufsbildung, Ausbildungsbeiträge, Sportförderung, musikalische Bildung, Heimatschutz und Denkmalpflege

Arbeitsgruppe 4 Sicherheit: Straf- und Massnahmenvollzug, Bevölkerungsschutz, Polizei, Botenschaftsschutz

Arbeitsgruppe 5 Volkswirtschaft und übrige Themen: Energie, Wohnbauförderung, Geobasisdaten, Strukturverbesserungen Landwirtschaft

Die Vertretungen in der Projektorganisation werden seitens des Bundes von den Departementen, seitens der Kantone von der KdK und den involvierten Direktorenkonferenzen sowie seitens der Städte und Gemeinden vom Schweizerischen Städteverband und vom Schweizerischen Gemeindeverband bestimmt.

Ressourcen

Die Kosten für die Projektleitung werden paritätisch zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Die Kosten für allfällige externe Mandate werden ebenfalls paritätisch getragen.

6. Zeitplan

Für die Projektplanung werden folgende Etappen definiert:

bis Dez. 2024:	Konstituierung der Projektorganisation, Vorbereitungsarbeiten durch die Projektleitung
Jan. 2025	Beginn der Arbeiten in der Projektorganisation
bis Ende 2025:	Zwischenbericht mit den Optionen für mögliche Entflechtungen
Jan. 2026	Beschluss des politischen Entscheidgremiums bezüglich Optionen
Feb.-Aug. 2026	politische Diskussion auf Ebene Bund und Kantone, Weichenstellung für 2. Phase
Sept. 2026-Nov. 2027:	Schlussbericht mit Empfehlungen
Dez. 2027	Beschluss des politischen Entscheidgremiums zur Vorlage zuhanden Bundesrat und Kantonsregierungen (Abschluss des Projekts)