

# Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung Bund – Kantone

Mandat verabschiedet durch den Bundesrat am 14.6.2019 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 28.6.2019

## 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 Aufgabenentflechtung 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 Verflechtungen und Verbundfinanzierungen 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 bilden die Grundlage für das vorliegende Mandat.

## 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;
- Analyse der Kostenentwicklungen und der Mehr- bzw. Minderbelastungen für die beiden staatlichen Ebenen.

## 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 "Aufgabenteilung II" soll ein ausreichend umfangreiches Paket an Aufgaben im Hinblick auf mögliche Entflechtungen überprüfen. Die unter Ziffer 4 aufgeführten Aufgabenbereiche stellen den Kern dieses Projekts dar. Er kann im Konsens durch den Einbezug zusätzlicher Bereiche erweitert werden.
- 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.
- Die Projektarbeiten sind zeitlich so zu gestalten, dass per Mitte 2021 ein Zwischenbericht und per Ende 2022 ein Schlussbericht mit Empfehlungen vorliegt.

Als Ergebnis unterbreitet 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.

## 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 Verbundfinanzierung angepasst werden sollen.

### *Ergänzungsleistungen zur AHV und IV*

Gemäss Art. 112a BV richten Bund und Kantone Ergänzungsleistungen (EL) aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV und IV nicht gedeckt ist. Im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) sind Umfang der EL sowie Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen festgelegt. Im Bereich der Existenzsicherung werden die EL zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen. Die Verflechtungen im Bereich der EL machen das System kompliziert und erschweren die Steuerung. Die Kosten für die EL haben in den letzten 12 Jahren stark zugenommen und machen heute insgesamt rund CHF 4,7 Mia. (davon 2,4 Mrd. für die Existenzsicherung) pro Jahr aus. Im Rahmen des Projekts ist eine Entflechtung der EL für die Existenzsicherung zu prüfen. Im Vordergrund steht dabei eine Zentralisierung, wobei die Existenzsicherung gewährleistet bleiben muss und eine Ausweitung der kantonalen Kompetenzen zur Festlegung von leistungsrelevanten Parametern nicht zur Diskussion stehen kann.

### *Prämienverbilligung*

Wer aus finanzieller Sicht nicht in der Lage ist, die Prämien der Krankenversicherung zu bezahlen, hat Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Der Bund hat gemäss Art. 117 BV die Regelungskompetenz für das Krankversicherungsgesetz (KVG). Die Kantone regeln ihrerseits die Anspruchsberechtigung und die Höhe der ausgerichteten Beiträge. Der Bund gewährt den Kantonen – unabhängig von den effektiv entstehenden Kosten – jährlich einen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die Kantone regeln ihrerseits die Anspruchsberechtigung und die Höhe der ausgerichteten Beiträge. Gegenwärtig liegt das Finanzungsverhältnis Bund – Kantone bei durchschnittlich ca. 55% – 45%. Im Zusammenspiel der verschiedenen bedarfsorientierten Leistungen der Kantone zur Existenzsicherung (insbesondere EL, Sozialhilfe und Prämienverbilligung) besteht eine komplexe Verflechtung mit zahlreichen Interdependenzen zwischen den einzelnen Systemen. Der sozialpolitische Handlungsspielraum der Kantone wird zunehmend eingeschränkt. Im Rahmen des Projekts ist eine Entflechtung der IPV zu prüfen. Im Vordergrund steht dabei eine Kantonalisierung. Weiter ist eine Finanzierung der IPV für EL-Beziehende im Rahmen des EL-Systems anstatt der IPV zu prüfen.

### *Bahninfrastrukturfonds*

Mit der Vorlage FABI wurde auf Verfassungsstufe ein Fonds für die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur geschaffen, mit dem das Schweizer Bahnsystem leistungsfähig bleiben soll. Der Bund ist abschliessend für die Eisenbahngesetzgebung zuständig (Art. 87 BV). Der Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) wird alimentiert durch den Bund, die Kantone, die Bahnunternehmen sowie durch höhere Tarife für die Reisenden. Der Bund trägt gemäss Art. 87a BV die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur

(rund CHF 4,6 Mia. pro Jahr), wobei sich die Kantone angemessen beteiligen (CHF 500 Mio. pro Jahr). Diese Mitfinanzierung der Kantone widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Im Rahmen des Projekts ist eine Streichung der Beteiligung der Kantone zu prüfen.

### *Regionaler Personenverkehr*

Gemäss Art. 81a BV sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Art. 87 BV hält fest, dass die Eisenbahngesetzgebung (inkl. Seilbahnen und Schifffahrt) Sache des Bundes ist. Der Regionale Personenverkehr (RPV) umfasst die Regionalverkehrsangebote des öffentlichen Verkehrs (Bahn und Bus), die nicht dem Fernverkehr oder dem Ortsverkehr zugeordnet werden. Die Finanzierung ist im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) geregelt. Bund und Kantone finanzieren die ungedeckten Kosten der vom Bund anerkannten Angebote des öffentlichen Verkehrs zu je 50% (rund CHF 1,8 Mia. pro Jahr). Diese Verbundfinanzierung führt insgesamt zu problematischen Anreizstrukturen. Im Rahmen des Projekts ist eine Kantonalisierung der Bestellung des RPV zu prüfen. Dabei ist den unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone ausgleichend Rechnung zu tragen.

Die aufgeführten Bereiche bilden den Kern des Projekts. Es können weitere Aufgabenbereiche berücksichtigt werden, bei denen der Bericht zur Motion 13.3363 ein Entflechtungspotenzial aufgezeigt hat. Das politische Steuerungsorgan entscheidet über den Einbezug weiterer Aufgabenbereiche.

## 5. Monitoring der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen

Bei Gesetzesanpassungen in Aufgabenbereichen, die Bund und Kantone gemeinsam wahrnehmen, kommt es regelmässig zu Diskussionen über die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Staatsebenen. Ein gemeinsames Monitoring der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen soll Klarheit über die effektiven Ausgaben schaffen. Ziel ist, zu einer gemeinsamen, konsolidierten Betrachtung der künftigen Finanzflüsse und ihrer Auswirkungen zu finden.

In einem ersten Schritt sollen die methodischen Grundlagen erarbeitet werden, um gestützt darauf ein verlässliches Instrument zur Beobachtung der künftigen Kostenentwicklung in einem bestimmten Aufgabenbereich zu erarbeiten. In einem zweiten Schritt soll dieses Instrument im Sinne eines Pilotprojekts auf die oben aufgeführten Aufgabenbereiche angewendet werden. Sollten die Erfahrungen damit positiv sein, könnte das Monitoring später im gegenseitigen Einvernehmen auf weitere Bereiche ausgeweitet und verstetigt werden.

Schliesslich ist zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass der Bund in erläuternden Berichten zu Vernehmlassungsvorlagen und Botschaften zuhänden des Parlaments die finanziellen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden systematischer und substantieller darstellt.

## 6. 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 Rechtssetzungsbedarfs;
- Aufzeigen möglicher Kompensationen für finanzielle Verschiebungen zwischen den beiden Ebenen zur Erreichung einer ausgeglichenen Globalbilanz;

- Erstellen eines Monitorings der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen für Bund und Kantone.

Die Projektorganisation umfasst:

- Das *politische Steuerungsorgan* ist paritätisch aus je drei Vertretungen des Bundes (Vorsteher EFD, Vertretung EDI, UVEK) und der Kantone (Präsidiien KdK, FDK, KöV/GDK/SODK) sowie einem Vertreter der Städte und Gemeinden zusammengesetzt und steht unter der Co-Leitung des EFD-Vorstehers und des KdK-Präsidenten. Bei den Diskussionen über die jeweiligen Aufgabenbereiche können die Präsidiien der betroffenen Direktorenkonferenzen sowie Bundesvertreter aus den betroffenen Departementen an den Sitzungen teilnehmen. Ebenfalls Einsitz nehmen der stv. Generalsekretär der KdK und der Direktor der EFV sowie die Projektleitung. Dem Steuerungsorgan obliegt die politische Gesamtleitung des Projekts, namentlich Genehmigung der Projektorganisation im Detail, Auftragserteilung an die Arbeitsgruppen sowie politische Würdigung der Vorschläge zuhanden des Bundesrates und der Kantonsregierungen.
- Das *Leitorgan* ist aus je fünf Vertretungen des Bundes (Vertretungen EFD, EDI, UVEK) und der Kantone (GS KdK, FDK, KöV, GDK, SODK) sowie einer Vertretung der Städte und Gemeinden zusammengesetzt und steht unter der Co-Leitung des Direktors der EFV und des stv. Generalsekretärs der KdK. Für allfällige weitere Themen werden die betreffenden Fachstellen punktuell einbezogen. Das Leitorgan bereitet die Entscheide des politischen Steuerungsorgans vor, stellt diesem Antrag und koordiniert die Tätigkeiten der Arbeitsgruppen. Die Projektleitung nimmt ebenfalls Einsitz im Leitorgan. Die Leitungen der Arbeitsgruppen werden nach Bedarf einbezogen.
- Die *Projektleitung* bestehend aus Vertretungen des Bundes und der Kantone stellt die operative Gesamtleitung und Koordination sicher, begleitet und unterstützt die Arbeitsgruppen und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für die übergeordneten Organe (je 100 Stellenprozente aus der EFV und dem GS KdK).
- Ca. 4-5 *Arbeitsgruppen* erarbeiten Vorschläge für eine Neuordnung der Aufgabenteilung in den jeweiligen Aufgabenbereichen sowie einen Vorschlag für ein Monitoring der Kostenentwicklungen und Mehr-/Minderbelastungen (gemäss Projektauftrag). Sie sind aus Vertretern der Bundes- und Kantonsverwaltungen sowie nach Bedarf aus Vertretern der Städte und Gemeinden sowie externen Experten zusammengesetzt. Die Arbeitsgruppen werden von je einem Vertreter des Bundes und der Kantone paritätisch geführt.

Die Vertretungen im Steuerungsorgan und im Leitorgan werden seitens des Bundes vom Bundesrat, seitens der Kantone von der KdK und den involvierten Direktorenkonferenzen sowie seitens der Städte und Gemeinden vom Schweizerischen Städteverband und vom Schweizerischen Gemeindeverband bestimmt. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe werden vom Leitorgan bezeichnet.

## 7. Ressourcen

Zu Beginn der Arbeiten wird ein Projektbudget erstellt, das vom politischen Steuerungsorgan zu genehmigen ist. Die Kosten für die Projektleitung werden paritätisch zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Die Kosten für allfällige externe Mandate werden ebenfalls paritätisch getragen.

## 8. Zeitplan

Für die Projektplanung werden folgende Etappen definiert:

3. Quartal 2019:	Konstituierung Projektorganisation, Aufnahme der Arbeiten
Mitte 2021:	Zwischenbericht
Ende 2022:	Schlussbericht mit Empfehlungen