



Seit dem 1. Januar 2008 ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) in Kraft.

1. Föderalismus

Der schweizerische Föderalismus kann in zweierlei Hinsicht als besonders ausgeprägt bezeichnet werden. Zum einen weist die Schweiz mit ihren 26 Kantonen und rund 2800 Gemeinden eine äusserst feingliederige räumliche Struktur auf. Zum anderen verfügen die Kantone und Gemeinden über weit reichende Kompetenzen, so z.B. die Finanz- und Steuerautonomie der Kantone sowie die Gemeindeautonomie.

Dieser ausgeprägte Föderalismus bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich. So besteht mit dem Föderalismus neben der klassischen, horizontalen Gewaltenteilung eine zusätzliche, vertikale Machthemmung. Durch die Zuordnung von weitgehenden Kompetenzen an die einzelnen Gliedstaaten bietet dieses System ausserdem einen verstärkten Schutz von sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Des Weiteren führt der Wettbewerb zwischen Kantonen und zwischen den Gemeinden zu innovativen Lösungen. Oft wurden neue, wegweisende Lösungen zunächst in einzelnen Kantonen entwickelt, umgesetzt und auf ihre Tauglichkeit geprüft, bevor sie von anderen Kantonen oder sogar flächendeckend in der Schweiz eingeführt wurden. Föderale Systeme sind ferner besser in der Lage, auf die unterschiedlichen regionalen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, als dies in zentral regierten Systemen der Fall ist. Schliesslich geht von einem funktionierenden Steuerwettbewerb und den Instrumenten der direkten Demokratie eine mässige Wirkung auf staatliche Aktivitäten und Ausgaben aus.

Ein so stark ausgeprägter Föderalismus wie ihn die Schweiz kennt ist jedoch auch mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten verbunden. So verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Kantone über gleich gute Voraussetzungen im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer geografischen Lage abseits von grossen Zentren eine relativ tiefe Standortattraktivität auf. Hinzu kommt, dass sie aufgrund der topografischen Gegebenheiten und der relativ dünnen Besiedelung höheren Kosten der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen gegenüberstehen. Aber auch die grossen Städte sind aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aktivität in zahlreichen staatlichen Aufgabenbereichen, wie z.B. der sozialen Wohlfahrt und der öffentlichen Sicherheit, mit höheren Kosten konfrontiert. Aus diesen Gründen ist in einem föderalen Staatswesen ein gut funktionierendes finanzielles Ausgleichssystem unabdingbar.

2. Das bisherige System und seine Mängel

Das bis Ende 2007 geltende Transfersystem zwischen Bund und Kantonen basierte nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept, sondern ist seit der Gründung des Bundesstaats allmählich entstanden. Als wesentliche Merkmale dieser Entwicklung können die zunehmende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung sowie der gleichzeitig einhergehende Vollzugsföderalismus bezeichnet werden. Da aufgrund der ausgeprägten Kantonsautonomie die Möglichkeiten des Bundes, Aufgaben direkt zu vollziehen, sehr beschränkt sind, ging er immer

mehr dazu über, Subventionen an die Kantone mit Auflagen und Vorgaben bezüglich des Vollzugs von Aufgaben zu knüpfen. Dadurch kam es zu einer zunehmenden Konzentration der Entscheidungskompetenzen und Finanzierung beim Bund, während die Kantone immer mehr zu Vollzugsorganen herabgestuft wurden.

Mit dem im Jahr 1958 geschaffenen Finanzausgleichsartikel der Bundesverfassung und dem im folgenden Jahr verabschiedeten Finanzausgleichsgesetz wurden die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone geschaffen. Als Folge davon richteten sich fast alle Subventionssätze des Bundes in irgendeiner Form nach der Finanzkraft der Kantone. Das hiess aber auch, dass sich der damalige Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen auf zahlreiche Einzelmassnahmen erstreckte. Die Ausgleichswirkung des Systems war deshalb kaum noch überschau- und steuerbar.

Hinzu kommt, dass die zweckgebundenen Transfers in den meisten Fällen an die Finanzkraft der Kantone gekoppelt sind. Das bedeutet, dass finanzschwache Kantone durch die Auszahlung von Finanzkraftzuschlägen von höheren Subventionssätzen profitierten als finanzstarke Kantone. Obwohl gut gemeint hatte diese Praxis aber zur Folge, dass gerade die finanzschwachen Kantone den beschriebenen Fehlanreizen besonders stark unterlagen und folglich besonders stark zu einem ineffizienten Mitteleinsatz neigten. Da fast die Hälfte des Finanzausgleichs mit dem Vollzug von Bundesaufgaben verbunden war, und die Subventionen häufig an Eigenleistungen der Kantone gekoppelt wurden, waren die Kantone überdies gezwungen, für den Erhalt von mehr Ausgleichszahlungen ihr Budget zu erhöhen. Dies führte insbesondere in den finanzschwachen Kantonen zu einer Ausweitung der Staatstätigkeit und einer höheren Steuerbelastung, was wiederum die Standortattraktivität beeinträchtigte.

Ein weiterer Kritikpunkt betraf die Berechnung des Finanzkraftindex, welcher als Grundlage für die Ausgleichszahlungen des Bundes diente.

Die finanzschwachen Kantone befanden sich somit in einem Teufelskreis, wobei sie wenig Anreize hatten, sich daraus zu befreien. Es erstaunt deshalb nicht, dass das damalige Transfer- und Finanzausgleichssystem trotz seines hohen Volumens nicht in der Lage war, die wirtschaftlichen und finanziellen Disparitäten zwischen den Kantonen entscheidend zu reduzieren.

3. Ziele und Mittel der NFA

Mit der NFA wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Um dieses Ziel zu erreichen wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen sofern möglich und sinnvoll entflochten. Durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem wurden die Fehlanreize des alten Finanzausgleichs beseitigt. Im Vordergrund stand dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge, wodurch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst wurde. Der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone erfolgt neu mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen. Des Weiteren sollen durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Grössenvorteile besser ausgeschöpft und Spillover-Effekte reduziert werden.

Das Konzept der NFA beruht demzufolge auf vier Pfeilern:

1. Entflechtung der Aufgaben:

Mit der NFA wurden Aufgaben entflochten, wodurch die Verantwortlichkeiten besser geregelt werden können. So wurden z.B. die Nationalstrassen abschliessend zur Bundesaufgabe, während die Kantone für den Bau und den Betrieb von Behindertenheimen, Werkstätten und Sonderschulen, unter Berücksichtigung einer Übergangsperiode von drei Jahren, abschliessend zuständig sind.

2. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben:

Zahlreiche Aufgaben werden auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren kommen vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen. Dabei obliegt dem Bund die strategische Führung, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Die Finanzkraftzuschläge aus dem alten System entfallen und fliessen im Rahmen des neuen Ausgleichssystems (siehe weiter unten) zweckfrei an die Kantone.

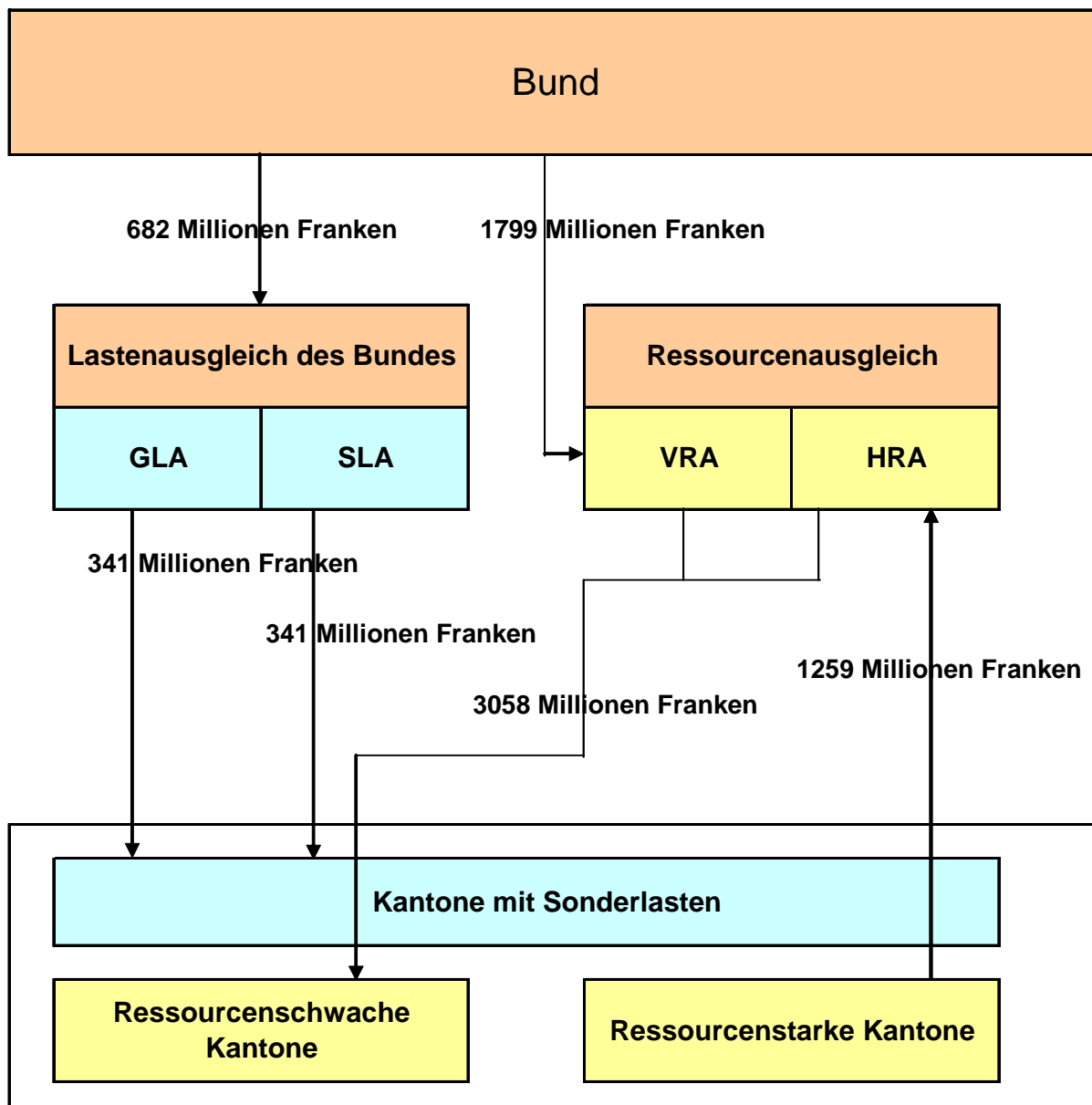
3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgrenzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder so genannte Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Die NFA intensiviert deshalb eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Auf der Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine Schiedsrichterrolle zu: auf Antrag beteiligter Kantone kann er nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

4. Neues Ausgleichssystem:

Mit der NFA entfallen die Finanzkraftzuschläge sowie die Finanzkraftabstufung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn. Neu besteht der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln, wobei zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden wird. Grundlage für den Ressourcenausgleich bildet der neue Ressourcenindex. Er widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, d.h. die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich hauptsächlich den urbanen Kantonen zu Gute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, welche aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen. Das neue Ausgleichssystem ist schematisch in Abbildung 1 dargestellt. Bei den darin enthaltenen Grundbeträgen der einzelnen Ausgleichselemente handelt es sich um die jährlichen Beiträge für die Periode 2008-11, wie sie das Parlament in der Sommersession 2007 beschlossen hat. Dieses entscheidet alle vier Jahre unter der Berücksichtigung eines Wirksamkeitsberichts über die Dotation der Ausgleichsgefässe.

Abbildung 1 Das neue, auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte, Ausgleichssystem



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
 SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich
 HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich
 VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich

Von den erwarteten Effizienz- und Effektivitätsgewinnen profitieren Bund und Kantone gleichermaßen. Durch die Aufgabenentflechtung können bei zahlreichen staatlichen Leistungen Doppelspurigkeiten abgebaut, Kompetenzen gebündelt und Fehlanreize beseitigt werden. Insbesondere der Wegfall von zweckgebundenen, objektbezogenen Subvention wird dazu führen, dass die Kantone die Erstellung von staatlichen Leistungen weniger auf den Bezug von Bundesgeldern, sondern stärker auf die Bedürfnisse ihrer Einwohner ausrichten. Bei den verbleibenden Verbundaufgaben können durch die Einführung von Programmvereinbarungen die Bundesmittel gezielter eingesetzt werden. Gleichzeitig erhalten die Kantone mehr Selbständigkeit bei der konkreten Umsetzung der Projekte. Ausserdem befreit der Ersatz der Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Ausgleichszahlungen die Kantone von ihrer goldenen Fessel, ein grosser Teil der Finanzausgleichszahlungen durch Eigenleistungen "erkaufen" zu müssen. Mit den neuen Instrumenten der interkantonalen Zusammenarbeit werden schliesslich die Voraussetzungen für eine kostengerechte Abgeltung von interkantonal bezogenen Leistungen geschaffen.