

Vorarbeiten und Meilensteine

Ausgangslage

Bis zu Beginn der 90er-Jahre existierte keine umfassende Wirkungsbilanz des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Dies mag vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein. Zum einen erschwerte die Vielzahl von kaum koordinierten Einzelmassnahmen eine Gesamtschau. Zum anderen fehlten generell Zielvorgaben, anhand derer eine Wirkungsanalyse hätte vorgenommen werden können.

Da aber seit längerer Zeit beträchtliche Mittel für den Finanzausgleich aufgewendet wurden, liess die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) als federführendes Amt die Effizienz der eingesetzten Mittel untersuchen. Zu diesem Zweck wurde 1991 erstmals eine umfassende Finanzausgleichsbilanz publiziert, welche sämtliche Transfers zwischen Bund und Kantonen erfasste.

Die Ergebnisse der Bilanz waren ernüchternd:

- Obschon die finanzkraftabhängigen Zahlungen an die Kantone seit 1970 real stark ausgebaut worden waren, hatten die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Kantonen deutlich zugenommen.
- Mitverantwortlich dafür war nebst dem insgesamt positiven Wirtschaftswachstum auch die Entwicklung des finanzkraftunabhängigen Teils der Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen, der bis heute mit rund 75 Prozent deutlich überwiegt und sich – namentlich wegen der Dynamik des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer – zunehmend zu Gunsten der ressourcenstarken Kantone entwickelt hat.

Bereits die Finanzausgleichsbilanz von 1991 legte deshalb nahe, bei den Reformarbeiten nicht nur den Finanzausgleich im engeren Sinne, sondern auch dem Bereich der Aufgabenteilung Beachtung zu schenken.

Der Orientierungsrahmen von 1992

In ihrer Stellungnahme zur Finanzausgleichsbilanz 1991 bestätigte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) deren Ergebnisse und Folgerungen. Basierend darauf entwickelte sie zudem ein Konzept für eine grundlegende Neuorientierung des Finanzausgleichs, den so genannten «Orientierungsrahmen» vom Herbst 1992 .

Der Orientierungsrahmen wollte vor allem einen effizienten Einsatz der Mittel gewährleisten. Dies sollte vorab über klare Zielvorgaben für den Finanzausgleich und eine adäquate, zielgerichtete Steuerung der Mittel erfolgen.

Weitere Ziele des Orientierungsrahmens waren eine politische Steuerbarkeit sowie eine möglichst grosse Transparenz des Finanzausgleichs. Daher wurde eine grundlegende Umgestal-

tion des bestehenden Systems vorgeschlagen. Neu sollte der Finanzausgleich nur noch drei Instrumente aufweisen:

- Einen Lastenausgleich durch den Bund für Sonderaufgaben bzw. übermässige Lasten, die nur von einzelnen Kantonen zu tragen sind.
- Einen Lastenausgleich unter den Kantonen einer zusammenhängenden Grossregion.
- Einen Steuerkraftausgleich unter den Kantonen.

Die finanzwissenschaftliche Expertise von 1994

Einzelne in der Finanzausgleichsbilanz und dem Orientierungsrahmen dargelegte Sachverhalte bedurften noch der wissenschaftlichen Abklärung. Da zudem der geforderte Umbau des Finanzausgleichs nicht nur die Finanztransfers, sondern auch die Organisation der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat tangieren würde, schien es der EFV und der FDK unausweichlich, die Frage der Notwendigkeit eines weit reichenderen Systemwechsels wissenschaftlich klären zu lassen. EFV und FDK gaben deshalb eine wissenschaftliche Expertise in Auftrag. Bezüglich des Transfersystems zwischen Bund und Kantonen ortete die Expertise folgende Hauptmängel:

- Die Vermischung von Effizienz- und Umverteilungszielen.
- Eine zu zentralistische Ordnung.
- Eine ineffiziente Art der Ausgestaltung und Ausrichtung von Transfers.

Gestützt auf diese Diagnose bejahte das Gutachten die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des schweizerischen Transfersystems. Entsprechend den Hauptmängeln wurden folgende Ansätze für Reformen skizziert:

- Die Entkoppelung der Finanzhilfen und Abgeltungen vom Finanzkraftindex.
- Die vermehrte Ausrichtung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen in Form von finanzkraftabhängigen Transfers.
- Den Ausbau des interregionalen oder regionalen Lastenausgleichs.
- Verbesserungen in der Ausgestaltung der Finanzhilfen und Abgeltungen.

Bericht zu den Grundzügen der NFA

Ende 1994 setzte der Bundesrat eine paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Projektorganisation ein, die ein Konzept erarbeiten sollte, wie die Mängel im Finanzausgleichssystem behoben werden könnten. Das Ergebnis dieser Arbeiten wurde 1996 im Bericht über die Grundzüge der NFA präsentiert. Die wichtigsten in diesem Bericht vorgelegten Reformvorschläge können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die Aufgabenzuordnung zwischen Bund und Kantonen ist so konsequent wie möglich auf den Grundsatz der Subsidiarität auszurichten. Dabei sind kantonale Aufgaben grundsätzlich durch die Kantone, Bundesaufgaben grundsätzlich durch den Bund zu finanzieren.
- Um die öffentlichen Leistungen möglichst effizient zu erbringen, soll die interkantonale Zusammenarbeit ausgebaut werden und ein interkantonaler Lastenausgleich diejenigen Kantone entlasten, die auch Leistungen erbringen, von denen andere Kantone profitieren.
- Um die finanz- und staatspolitische Handlungsfähigkeit der Kantone zu stärken, sollen diese deutlich mehr frei verfügbare Mittel erhalten. Daher sollen die zweckge-

bundenen Transfers des Bundes an die Kantone vermehrt durch nicht zweckgebundene Transfers ersetzt werden.

- Als Kernstück des gesamten Reformpakets soll ein politisch steuerbarer Ressourcenausgleich eingeführt werden, der die Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone verringern soll.

Ergebnisse der ersten Vernehmlassung

Der Bericht über die Grundzüge der NFA stiess in der 1996 durchgeführten ersten Vernehmlassung auf ein insgesamt positives Echo. Einzig die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) äusserten sich skeptisch bis ablehnend zu den Stossrichtungen der Reform. In der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsantworten wurde der Bundesrat hingegen aufgefordert, die Arbeiten voranzutreiben und die zur Diskussion gestellten Grundzüge zu konkretisieren.

Vertiefung und Konkretisierung der Grundzüge

Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis zu den Grundzügen der NFA beauftragte der Bundesrat eine erweiterte, wiederum paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektorganisation mit der Konkretisierung des Konzepts. Bei ihren Arbeiten hatte die Projektorganisation dabei den materiellen Leitlinien des Bundesrates Rechnung zu tragen, welche dieser - gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung mit Beschluss vom 23. Oktober 1996 - verabschiedet hatte. Dieser Beschluss beinhaltete folgende Punkte:

- Das von der Projektorganisation vorgeschlagene Grundkonzept der NFA ist integral zu vertiefen. Von der Vertiefung sind keine Aufgabenbereiche vorzeitig auszuklamern.
- Die Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen sind, soweit sinnvoll, nach dem Prinzip der Subsidiarität vorzunehmen.
- Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen und damit auch die Finanzströme sind so weit wie möglich zu entflechten. Erweist sich in einem Aufgabenbereich eine alleinige Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone als nicht opportun, ist eine Teilentflechtung in dem Sinne zu prüfen, dass bestimmte Teilbereiche dem Bund, andere den Kantonen übertragen werden.
- Bleibt ein Bereich eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen, sind – ausgehend von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit – die Rollen der beiden Partner zu definieren und daraus die geeigneten Zusammenarbeitsformen abzuleiten.
- Es sind die Bereiche aufzuzeigen, in denen als Alternative zum heutigen Bundesengagement eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit vorzusehen ist. In diesem Zusammenhang sind auch die Instrumente eines gerechten und effektiven interkantonalen Lastenausgleichs zu vertiefen.
- Der Finanzausgleich im engeren Sinn muss gezielter und effektiver ausgestaltet werden.

Diese zweite, erweiterte Projektorganisation umfasste ein aus Regierungsmitgliedern von Bund und Kantonen gebildetes «Politisches Steuerungsorgan», ein von diesem für die strategischen Belange eingesetztes «Leitorgan», eine vollamtliche Projektleitung, die für die operative Abwicklung des Projekts verantwortlich war, sowie acht ebenfalls paritätisch aus Bundes-

und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektgruppen, welche die eigentlichen Vertiefungsarbeiten leisteten.

Die Koordination unter den Kantonen wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wahrgenommen. Dabei wurde sie in finanzpolitischen Fragen nach wie vor von der FDK unterstützt, während die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) in die operativen Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen einbezogen wurde. Die Städte und Gemeinden kamen nun nicht nur – wie im Rahmen der Erarbeitung der Grundzüge – anlässlich von Anhörungen zu Wort, sondern wurden direkt in die Projektarbeiten einbezogen, sowohl im Leitorgan (mit Beobachterstatus) als auch in den einzelnen Arbeitsgruppen.

Die Ergebnisse des Schlussberichts der erweiterten Projektorganisation wurden im April 1999 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und in die Vernehmlassung geschickt.

Die Vernehmlassung stiess auf ein insgesamt positives Echo. Kantone, bürgerliche Parteien und die Spitzenverbände der Wirtschaft unterstützten die Vorlage, während die Linke (SP und Gewerkschaften) sich ablehnend äusserte.

Botschaft des Bundesrates und Beratungen im Parlament

In Kenntnis der Vernehmlassung erarbeitete der Bundesrat die erste Botschaft zur NFA (Verfassungsvorlage und Finanzausgleichsgesetz). Die Kantone wurden bei der Erarbeitung breit einbezogen und hiessen die bundesrätliche Botschaft gut, welche am 14. November 2001 erschien.

Zwischen Februar und September 2002 wurde die NFA-Vorlage von einer Spezialkommission des Ständerates (15 Mitglieder) behandelt. Diese überwies das Geschäft in der Herbstsession 2002 dem Plenum. Im Allgemeinen stiess sie auf ein gutes Echo. Die Stossrichtung der Reform, den Föderalismus mittels innovativen und steuerbaren Instrumenten zu stärken, stiess auf breite Zustimmung. In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 nahm der Ständerat den Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage) mit 38 zu 2 Stimmen an, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) mit 38 zu 3 Stimmen.

Die Vorlage wurde im Zweitrat von der Spezialkommission des Nationalrates (27 Mitglieder) beraten und für die Sommersession 2003 dem Plenum unterbreitet. Die bürgerlichen Nationalrätinnen und Nationalräte haben die Vorlage grossmehrheitlich begrüsst, während die Linke sich geschlossen skeptisch zeigte. Vor allem wurde befürchtet, dass ein Rückzug des Bundes aus dem Bereich der heutigen kollektiven IV-Massnahmen (Behindertenwohnheime und geschützte Werkstätten) zu Regelungsunterschieden zwischen den Kantonen oder zu einem Leistungsrückgang führen könnte. In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 wurde der Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage) im Nationalrat mit 126 zu 54 Stimmen, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) mit 121 zu 52 angenommen.

Eine ausführliche Darlegung der parlamentarischen Beratungen bietet der Internetauftritt des Parlaments unter folgender Adresse an: www.pd.admin.ch/do-finanzausgleich.

Der Bundesrat hat anlässlich der Beratungen im Parlament festgehalten, dass er die dazugehörige Ausführungsgesetzgebung noch vor diesem Abstimmungstermin vorlegen will. Mit dem entsprechenden Vernehmlassungsbericht vom September 2004 wird dieses Versprechen eingehalten. Es erlaubt Transparenz über die beabsichtigten Modifikationen auf Gesetzesstufe und begegnet damit dem möglichen Argument des „Katze-im-Sack-kaufen“.

Anhang

Etappen der Entscheidungsfindung der Kantone zur NFA

1991	Bericht der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs
Herbst 1992	Thesepapier der Finanzdirektorenkonferenz (FDK): „Orientierungsrahmen 92“
Mitte 1994	Einsetzung einer gemeinsam vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) getragenen Projektorganisation
1. Februar 1996	Publikation des Berichts „Grundzüge“ durch die vom EFD und der FDK gemeinsam getragene Projektorganisation
1996	Vernehmlassung zum Grundzüge-Bericht
Ende 1996	Auftrag zur Konkretisierung des Konzepts an eine erweiterte, paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektorganisation
	Übernahme der umfassenden Koordinationsfunktion durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und Entsendung eines vollamtlichen Mitarbeiters der KdK in die Projektleitung.
31. März 1999	Publikation des Berichts „Konkretisierung der Grundzüge“ durch die paritätische Projektorganisation
1999	Vernehmlassung zum Konkretisierungsbericht
17.3.2000	Kenntnisnahme vom Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens durch die Plenarversammlung der KdK (PV KdK)
Sommer 2000	Bereinigung der Interkantonalen Rahmenvereinbarung IRV
6.10.2000	Beschluss der PV KdK über das weitere Vorgehen Es wird festgehalten, dass die Kantone den Ratifikationsprozess zur IRV nach Annahme der NFA-Gesamtvorlage durch die Eidg. Räte und nach allenfalls notwendigen Anpassungen auslösen werden.

Anf. Nov. 2000	22 Kantonsregierungen (alle ausser FR, AI, NE und GE) verpflichten sich schriftlich, „unter Vorbehalt der Ratifikation durch das kantonale Parlament die interkantonale Rahmenvereinbarung zu paraphieren, sofern das vom Politischen Steuerungsorgan zuhanden des Bundesrates zu verabschiedende NFA-Gesamtpaket für die Kantonsregierungen als akzeptabel erscheint“.
21.6.2001	Verabschiedung der Projektergebnisse durch die PV KdK im Beisein von BR Villiger Die Kantone befürworten das Projekt NFA mit 20 : 2 Stimmen (GE, ZG) bei 4 Enthaltungen (AG, JU, NE, ZH):
5.10.2001	Beschluss der PV KdK, das Streitbeilegungsverfahren in der IRV zu regeln. Kenntnisnahme vom Entwurf der ersten NFA-Botschaft
Laufend	Orientierung der Kantone über den Stand der Arbeiten und die Beratungen im Eidg. Parlament.
Juli 2004	24 Kantonsregierungen können die NFA vollumfänglich mittragen. ZG enthält sich vorläufig der Stimme, FR hat noch keinen entsprechenden Regierungsbeschluss gefasst.