

Die Stellung der Städte und Gemeinden im Rahmen der NFA-Reform

Nach Artikel 50 Absatz 2 und 3 BV beachtet der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden und nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete. Artikel 46 Absatz 3 BV verpflichtet den Bund aber auch, den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu lassen.

Aufgrund ihrer verfassungsrechtlich garantierten Organisationsautonomie ist die Regelung der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden bzw. Städten sowie die kantonsinterne Verteilung der Lasten grundsätzlich Sache der Kantone. Wegen des verfassungsrechtlichen Spannungsfelds, in dem das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden bzw. Städten im vorliegenden Zusammenhang steht, gilt es, einen Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinden und Städte einerseits und der Kantone andererseits zu finden. Eine Beschränkung der kantonalen Gestaltungsfreiheit und Autonomie darf dabei nur in Ausnahmefällen erfolgen.

Der Bundesrat hat in der ersten NFA-Botschaft eine *allgemeine* Auslegeordnung zu den Auswirkungen der Finanzausgleichsreform auf die städtischen Agglomerationen und Gemeinden vorgenommen¹:

- Die NFA kann mit ihren neuen Ausgleichsinstrumenten (Ressourcen- und Lastenausgleich) nur dann ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial entfalten, wenn die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme eine ähnliche Stossrichtung entfalten. Die seither eingeleiteten Reformen lassen den Schluss zu, dass diesem Postulat Rechnung getragen wird. Mit der Einführung der NFA wird der innerkantonale Lastenausgleich unter dem Blickwinkel der neuen Aufgabenteilung Bund-Kantone (nochmals) zu prüfen und allenfalls anzupassen sein.
- Ein stärkeres Engagement des Bundes im Bereich der Agglomerationspolitik hat die geltende verfassungsmässige Kompetenzordnung zu respektieren. Primäre Ansprechpartner der Gemeinden sind und bleiben die Kantone. Der Bund wirkt unterstützend mit. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) Bund, Kantone und Gemeinden der Frage nach einer vertieften horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit vertieft nachgehen werden.

Im folgenden wird aufgezeigt, welche konkreten Massnahmen vorgesehen werden, um den Anliegen der Städte und Gemeinden im Rahmen der NFA gerecht zu werden.

¹ BBl 2002 2530 ff.

- Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich des Bundes (SLA) ist ein neues, innovatives Instrument vorgesehen. Gemäss *Modellrechnungen* ist der SLA gleich hoch dotiert wie der geografisch-topografische Lastenausgleich des Bundes (GLA), der die übermässigen Lasten der Berggebietskantone ausgleicht. Über die effektive finanzielle Ausstattung der beiden Lastenausgleichssysteme wird das Parlament entscheiden.

Ein gemeinsam in Auftrag gegebenes Gutachten von Ecoplan testete die Kostenrelevanz des neuen Indikatorenkonzepts für den soziodemografischen Lastenausgleich und gibt zugleich Hinweise auf das Ausmass von soziodemografischen und geografisch-topografischen Sonderlasten.² Gemäss der empirischen Analyse von Ecoplan sind 28% der Sonderlasten auf geografisch-topografische, 27% auf soziodemografische Faktoren im engeren Sinne (A-Stadt-Problematik) und 45% auf Kernstadtlasten zurückzuführen. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Lastenausgleich nicht generell Sonderlasten, sondern die Spitzenbelastungen der Kantone, welche sich aus den Sonderlasten ergeben, abgelten soll. Die Höhe der Sonderlasten ist deshalb zwar ein wichtiges, jedoch nicht das einzige Kriterium für die Festlegung der Ausgleichstöpfe.

- Die Kommunalverbände hatten während der parlamentarischen Beratungen zu den Verfassungsbestimmungen und zum Finanzausgleichsgesetz mit Nachdruck gefordert, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zeitgleich mit den Ausgleichsinstrumenten (Ressourcen- und Lastenausgleich) in Kraft tritt. Dieser Forderung wird vollends Rechnung getragen, indem der Bundesrat bei der Festsetzung des Zeitpunktes des Inkrafttretens des Finanzausgleichsgesetzes den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen hat. Das heisst konkret, dass im Zeitpunkt der NFA-Inkraftsetzung zumindest die IRV und die interkantonale Vereinbarung über die sozialen Einrichtungen (IVS) vorliegen müssten. Die entsprechenden Arbeiten laufen auf Hochtouren, so dass die erwähnten Vertragswerke rechtzeitig vorliegen sollten.
- Mit der NFA wird die Verfassungsgrundlage für ein Engagement des Bundes im Bereich des Agglomerationsverkehrs aus zweckgebundenen Mineralölsteuermitteln geschaffen, die von zentraler Bedeutung für Städte und Agglomerationen ist.
- Die Kantone verpflichten sich in der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV), die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auch im innerkantonalen Verhältnis sinngemäss, das heisst den jeweiligen kantonalen Gegebenheiten angepasst, zu beachten. Die NFA ist damit „Referenzmodell“ für innerkantonale Finanz- und Lastenausgleichssysteme.

Darüber hinaus stellen die Kantone in der IRV sicher, dass die interkantonalen Abgeltungszahlungen den tatsächlichen Kostenträgern zufließen. Geschieht dies nicht, können Städte ihre Zentrumsfunktionen nicht befriedigend wahrnehmen, womit ihre Wettbewerbsfähigkeit in Frage gestellt wäre.
- Von Bedeutung für die Städte und Gemeinden ist ferner deren rechtliche Stellung im Rahmen der neuen Programmvereinbarungen Bund-Kantone. Die Projektorganisation hat die diesbezüglichen Erwartungen des Städte- und Gemeindeverbandes wie folgt erfüllt:

² Ecoplan: "Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich", Bern, 2004.

- Eine neue Bestimmung im Subventionsgesetz soll vorsehen, dass Kantone ihren Gemeinden und Städten das rechtliche Gehör einräumen, falls die Programmvereinbarung deren Interessen tangiert. In diesem Fall wird der Kanton die Programmvereinbarung der Gemeinde zur Stellungnahme unterbreiten.
- Ferner soll im Subventionsgesetz eine neue Bestimmung aufgenommen werden, wonach dem Leistungsersteller – also im gegebenen Fall der betroffenen Gemeinde - der ihm zustehende Teil des Bundesbeitrages vom Kanton weitergeleitet wird. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinde bei der Wahrnehmung ihrer Verpflichtungen finanziell schadlos gehalten wird.

Finanzielle Auswirkungen für die Städte

Die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf die Gemeinden und Städte sind in erster Linie von der innerkantonalen Regelungszuständigkeit und Finanzierungsbeteiligung abhängig. Allgemeine Aussagen zur möglichen finanziellen Be- oder Entlastung der Städte und Gemeinden sind deshalb nur im jeweiligen kantonalen Kontext möglich. Eine detaillierte Darstellung sprengt den Rahmen einer Folgenabschätzung. Sie ist aufgrund der Organisationsautonomie primär eine Aufgabe der betreffenden Kantone.

Bei der Mehrzahl der Aufgabenbereiche, welche mit der NFA entflochten werden, sind keine generellen Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte möglich. Ausschlaggebend ist, ob die Subventionierung des Aufgabenbereichs ausschliesslich durch den Kanton, durch den Kanton und die Gemeinden oder nur durch die Gemeinden erfolgt. Je nach Konstellation fallen auch die Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden unterschiedlich aus. Entscheidend ist somit, wie die Gemeinden und Städte in der bestehenden innerkantonalen Aufgabenteilung in die Finanzierung der einzelnen Aufgabenbereiche eingebunden sind. Mit der Einführung der NFA auf Bundesebene ist deshalb auch der innerkantonale Lastenausgleich zu prüfen und allenfalls anzupassen. Dabei sind die finanziellen Auswirkungen, welche sich aufgrund der Verschiebungen in der finanziellen Beteiligung zwischen Bund und Kantonen für die Gemeinden und Städte ergeben, zu berücksichtigen.