

Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene

Analog zur Bundesebene sind auch auf kantonaler Ebene im Hinblick auf die Einführung der NFA Gesetze anzupassen, Verfahrensabläufe umzustellen, Budgetanpassungen vorzunehmen und Übergangsprobleme zu lösen. Zudem wird in den meisten Kantonen der innerkantonale Finanzausgleich anzupassen sein.

1 Anpassungsbedarf bei der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene

Bei den Anpassungen auf Gesetzesstufe gilt es zu unterscheiden zwischen den Aufgabebereichen mit Aufgabenentflechtung und jenen mit neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen.

1.1 Bereiche mit Aufgabenentflechtung

In den Bereichen mit Aufgabenentflechtung müssen in den Kantonen die erforderlichen Gesetzesgrundlagen geschaffen bzw. angepasst werden.

Wenig Probleme dürften jene Bereiche verursachen, in denen neu der Bund die alleinige Verantwortung übernimmt. Keine Probleme sehen wir z.B. bei den individuellen Leistungen von AHV und IV. Hier entfallen die bisherigen Beiträge der Kantone, ohne dass eine Gesetzesanpassung auf kantonaler Ebene zwingend erforderlich wäre. Schwieriger wird es im Bereich der Nationalstrassen, weil hier gleichzeitig mit dem Übergang der vollen Verantwortung auf den Bund ein Übertrag des Eigentums an den Nationalstrassen auf den Bund vorgesehen ist.

Anspruchsvoller wird die Aufgabe für die Kantone in jenen Aufgabebereichen, in denen mit der NFA die Verantwortung ganz oder in Teilbereichen den Kantonen zugewiesen wird. Hier müssen die Kantone in der Lage sein, zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die Ihnen zugewiesenen neuen Aufgaben zu erfüllen. Dies gilt nicht nur in den Bereichen, in denen keine Übergangsfrist vorgesehen ist, sondern auch in jenen mit Übergangsfrist, weil auch hier die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung während der Übergangszeit geschaffen werden müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass in gewichtigen Bereichen wie den Ergänzungsleistungen und den Beiträgen an Behinderteninstitutionen mit den konkreten Gesetzgebungsarbeiten erst begonnen werden kann, wenn die entsprechenden, durch die Bundesverfassung vorgeschriebenen Rahmengesetze auf Bundesebene definitiv bekannt sind.

1.2 Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen

Für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen ist es allenfalls erforderlich, dass die Kantone die gesetzlichen Grundlagen insbesondere für die Zuständigkeiten zum Abschluss von Programmvereinbarungen schaffen. Je nach Ausgestaltung des jeweiligen Spezialgesetzes auf Bundesebene kann auch eine neue Regelung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im fraglichen Bereich notwendig sein.

2 Interkantonale Zusammenarbeit

Von der Aufgabenentflechtung betroffen sind verschiedene Aufgabenbereiche, in denen nach Art. 48a BV (neu) die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich obligatorisch erklärt werden kann. Es sind dies die Bereiche der Behinderteninstitutionen, des Agglomerationsverkehrs und des Straf- und Massnahmenvollzugs. Eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit ist aber insbesondere auch bei der Sonderschulung und ev. im Bereich des Unterhalts und des Betriebs der Nationalstrassen anzustreben.

Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV). Das Ratifikationsverfahren ist rechtzeitig in die Wege zu leiten, so dass die IRV bei Einführung der NFA in einer Mehrheit von Kantonen ratifiziert sein wird. Parallel dazu sind die bestehenden Zusammenarbeitsverträge in den einzelnen Aufgabenbereichen anzupassen. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).

In den einzelnen Kantonen sind die heutigen Rechtsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Für die Zusammenarbeit im Agglomerationsverkehr ist in jedem Kanton zu prüfen, ob die Rechtsgrundlagen für Trägerschaften vorhanden oder noch zu schaffen sind.

3 Anpassungen im innerkantonalen Verhältnis und im Verhältnis zu den Leistungserbringern

Es zeigt sich, dass von der Einführung der NFA in den meisten Kantonen auch die Gemeinden in unterschiedlicher Form finanziell betroffen sein werden, weshalb sich in den meisten Kantonen eine gleichzeitige *Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs* aufdrängt. Dabei sind die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis anzuwenden. Damit kann gleichzeitig der – berechtigten oder unberechtigten – Befürchtung der Städte und Gemeinden entgegengewirkt werden, Zusatzlasten würden ohnehin letztlich auf sie abgewälzt.

In verschiedenen Aufgabenbereichen werden die Beziehungen zu den Leistungserstellern, den Leistungsbezüglern und Nutznießern neu zu definieren sein.

4 Finanztechnische Übergangsprobleme und Budgetanpassungen

4.1 Budgetanpassungen

Aus der Aufgabenentflechtung resultiert für die Kantone insgesamt eine Mehrbelastung von 606 Millionen Franken. Diese Mittel erhalten die Kantone neu in Form von nicht zweckgebundenen Transfers im Rahmen des Ressourcenausgleichs sowie des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs. Mit dem Härteausgleich wird sichergestellt, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Systemwechsel zum neuen Finanzausgleich weniger Mittel erhält als vorher.

Mit dem Saldo von 606 Millionen Franken wird jedoch das Ausmass der Veränderungen der Finanzströme nur ungenügend abgebildet, ergibt sich dieser doch aus der Differenz zwischen Mehrbelastungen von 3'556 Millionen und Entlastungen von 2'950 Millionen Franken. Hinzu kommen die Umlagerung eines Anteils der direkten Bundessteuer in den vertikalen Ressourcen- und Lastenausgleich, der Härteausgleich sowie der neue horizontale Finanzausgleich.

Diese veränderten Finanzströme sind in den Finanzplanungen und Budgets jedes einzelnen Kantons auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA zu erfassen. In den ressourcenschwachen Kantonen wird gleichzeitig eine finanzielle Entlastung eintreten, während in den ressourcenstarken Kantonen eine Zusatzbelastung finanziert werden muss. Da die NFA kein Sparpaket sein soll, muss darauf geachtet werden, dass die Einführung der NFA nicht zu generellen Kürzungen in den Bereichen missbraucht wird, die neu von den Kantonen zu übernehmen sind. Hier muss klar die Erfüllung der neuen Aufgaben im Vordergrund stehen. Mit der Einführung der NFA sollen die Mittel effizienter eingesetzt, aber nicht Leistungen abgebaut werden.

4.2 Finanztechnische Übergangsprobleme

In verschiedenen Aufgabenbereichen werden Lösungen für die Behandlung altrechtlicher Finanzierungszusicherungen zu suchen sein.

Besondere Übergangsprobleme ergeben sich bei den Bau- und Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten: Gemäss heutiger Regelung berechnen sich die Abgeltungen bei ausserkantonalen Platzierungen aus den Nettovollkosten abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge von Bund und IV. Wir gehen davon aus, dass ab Inkraftsetzung der NFA bereits die während einer Übergangszeit von mindestens drei Jahren von den Kantonen zu übernehmenden Bau- und Betriebsbeiträge bei ausserkantonalen Platzierungen auf die Wohnortskantone abgewälzt werden. Bei den Betriebsbeiträgen ergeben sich daraus keine Probleme. Bei den Baubeiträgen von Bund und IV, welche die Investitionsbelastung während der Nutzungszeit der damit finanzierten Bauten und Einrichtungen reduzieren, wird dagegen eine angemessene Amortisationsfrist festzulegen sein, während der diese bei den Abgeltungen noch anzurechnen sind.