

# Umsetzung der NFA - allgemeiner Handlungsbedarf der Kantone

Regierungsrat Dr. Markus Stadler, Altdorf (UR)

## 1 Die NFA, ein Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden die folgenden zwei Hauptziele verfolgt:

- Verbesserung der Effizienz in unserem föderalistischen Staat
- Ausgleich der Belastungsunterschiede zwischen den Kantonen

Zur Verbesserung der **Effizienz** dienen die Instrumente

- Aufgabenentflechtung,
- neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen und
- verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen.

Die **Belastungsunterschiede zwischen den Kantonen** sollen mit dem Finanzausgleich im engern Sinne verkleinert werden, der sich aus dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich zusammensetzt. Damit sollen die Kantone in die Lage versetzt werden, ihre Grundleistungen mit einer angemessenen Steuerbelastung zu erbringen.

Als Teil einer allgemeinen Föderalismusreform wurde die NFA von Beginn weg als Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen verstanden. Das bestehende Finanzausgleichssystem ist ungenügend und weist vor allem bezüglich Anreizstruktur grosse Mängel auf. Zudem ist die Ausgleichswirkung ungenügend. Eine Reform ist deshalb dringend, weil die möglichen Alternativen „Steuerharmonisierung“ oder „umfassende Gebietsreform“ kaum im Interesse der Gesamtheit der Kantone liegen können. Eine überwiegende Mehrheit der Kantone hat deshalb das vorliegende Projekt unterstützt und muss jetzt ein grosses Interesse daran haben, dass die Verfassungsänderungen im kommenden Herbst von Volk und Ständen angenommen werden. Die Entscheidungsträger in den Kantonen sind deshalb in geeigneter Form in den Abstimmungskampf einzubinden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der NFA sind die Kantone einerseits gefordert, ihren Beitrag zu leisten, damit die angestrebten Effizienzgewinne auch wirklich erreicht werden können, was sowohl Anpassungen auf Gesetzesstufe als auch – und vor allem – ein generelles Umdenken bezüglich der Umsetzung der neuen Möglichkeiten zur effizienten Leistungserbringung erfordern wird. Andererseits bringen die Aufgabenentflechtung und der neue Ressourcen- und Lastenausgleich umfangreiche Verschiebungen der Finanzströme mit sich, die nicht zu unterschätzende Änderungen in den einzelnen Staatsrechnungen, in der Finanzplanung und im Budget bedingen werden.

Ich werde im folgenden versuchen, den Handlungsbedarf der Kantone anhand einzelner, nicht abschliessender Beispiele aufzuzeigen. Dabei kann es selbstverständlich nur darum gehen, allgemeine Angaben zu machen, weil die rechtlichen Verhältnisse und die Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen unterschiedlich sind.

## **2 Umsetzung des Potenzials zur Steigerung der Effizienz**

### **2.1 Aufgabenentflechtung**

Es handelt sich bei der NFA weder um ein Sparpaket noch ist beabsichtigt, staatliche Leistungen abzubauen. Vielmehr erfolgt eine klarere Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz soll durch Anwendung des Äquivalenzprinzips (wer den Nutzen hat, soll auch die Kosten tragen) und des Kongruenzprinzips (wer zahlt, befiehlt) die Anreizstruktur verbessert und damit ein Potenzial für eine effizientere Leistungserbringung geschaffen werden.

Die grössten Kompetenzverschiebungen ergeben sich im Bereich der sozialen Sicherheit. Die bisherigen Beiträge der Kantone an die individuellen Leistungen von AHV und IV fallen weg, dagegen wird mit den entsprechenden Verfassungsbestimmungen den Kantonen die volle Verantwortung für die Finanzierung der Behinderteninstitutionen sowie für die Sonderschulung zugewiesen. Die Ergänzungsleistungen bleiben eine Verbundaufgabe, wobei auch hier die volle Verantwortung für die durch einen Heimaufenthalt verursachten Kosten den Kantonen zukommt. Letzteres ermöglicht es den Kantonen, selbst zu entscheiden, ob sie von der heutigen Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung übergehen wollen.

Eine weitere gewichtige Verschiebung betrifft den Strassenbau: Bei den Nationalstrassen wird die volle Verantwortung für Bau und Betrieb dem Bund zugewiesen, während für die

„normalen Bauvorhaben im Hauptstrassenbau die Kantone die volle Verantwortung zu übernehmen haben. Grossprojekte bleiben auch weiterhin eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.

Die Kantone haben stets darauf hingewiesen, dass sie fähig, gewillt und in der Lage sind, je allein oder in interkantonaler Zusammenarbeit die Ihnen mit der NFA zugewiesenen neuen Aufgaben zu erfüllen. Dies bedingt aber, dass die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene rechtzeitig geschaffen werden, um keine Lücken im Leistungsangebot entstehen zu lassen. Zu beachten gilt es dabei, dass z.B. im Bereich der Invalidenheime die Kantone bis zum Vorliegen genehmigter Konzepte, mindestens aber während drei Jahren die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung zu übernehmen haben. Dies bedeutet, dass in den Kantonen nicht nur die Grundlagen für die längerfristige Finanzierung aufgrund von Konzepten zu erarbeiten sind, sondern dass auch separate Rechtsgrundlagen für die Übergangsfiananzierung zu schaffen sind.

Bei den Ergänzungsleistungen und den Beiträgen an die Behinderteninstitutionen kommt für die Kantone erschwerend hinzu, dass mit den konkreten Gesetzgebungsarbeiten erst begonnen werden kann, wenn die entsprechenden, durch die Bundesverfassung vorgeschriebenen Rahmengesetze auf Bundesebene definitiv bekannt sind. In den übrigen Aufgabenbereichen kann mit den Gesetzgebungsarbeiten in den Kantonen sofort nach der Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen begonnen werden.

## **2.2 Neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen**

Beim Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone erfolgt die Mitfinanzierung durch den Bund inskünftig wenn immer möglich über Leistungsvereinbarungen und Mehrjahresprogramme. Hauptbetroffen sind davon insbesondere die Umweltbereiche Wald, Hochwasserschutz, Landschaftsschutz, aber auch Landwirtschaft und Denkmalpflege. Die Programmvereinbarungen werden vom Bund mit den Kantonen abgeschlossen, die ausschliesslich für die Beziehungen zu den Leistungserbringern und den Leistungsempfängern und Nutzniessern verantwortlich sein werden.

Wo dies aufgrund der geltenden Gesetzgebung noch nicht möglich ist, sind auf kantonaler Ebene die Rechtsgrundlagen zu schaffen, um Programmvereinbarungen mit dem Bund abschliessen zu können. Dabei sind insbesondere auch die Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene festzulegen. Zudem ist die Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern sowie den Gesuchstellern und Nutzniessern neu zu regeln.

Mit dem Übergang vom bisherigen Vollzug von Bundesrecht per Einzelverfügung zur partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung im Rahmen von Programmvereinbarungen ist ein eigentlicher Paradigmawechsel verbunden, der ein grosses Umdenken bei den Verantwortlichen sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonebene sowie grundlegende Anpassungen auf institutioneller Ebene erfordert.

### **2.3 Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit**

Mit verstärkter interkantonomer Zusammenarbeit wird es den Kantonen möglich sein, mehr Aufgaben selber zu lösen und damit weitere Zentralisierungsschritte zu verhindern. Die Möglichkeit, in den in der Bundesverfassung abschliessend festgehaltenen Aufgabenbereichen die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Extremfall durch die Bundesversammlung erzwingen zu lassen, gibt den Kantonen ein Mittel, „Trittbrettfahrer“ notfalls auch gegen deren Willen zur Zusammenarbeit zu verpflichten.

In Anbetracht der hohen Hürden, die einer Allgemeinverbindlicherklärung von interkantonomeren Verträgen bzw. der Aussprechung einer Beteiligungspflicht durch die Bundesversammlung gesetzt sind, muss und wird auch in diesen Bereichen die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit im Vordergrund stehen.

Dass die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein wesentlicher Bestandteil des Gesamtpakets NFA bildet, wurde vom eidg. Parlament noch dadurch unterstrichen, dass der Bundesrat in Art. 24 Abs. 3 FiLaG<sup>1</sup> verpflichtet wird, bei der Inkraftsetzung den „Stand der interkantonomeren Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ zu berücksichtigen. Für die Kantone bedeutet dies, dass die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV), welche die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit in den Bereichen nach Art. 48a BV bildet, bis zur Inkraftsetzung der NFA in einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss. Zudem ist die interkantonale Zusammenarbeit insbesondere im Bereich der sozialen Einrichtungen bereits heute zu intensivieren und zu diesem Zweck die Interkantonale Vereinbarung über die sozialen Einrichtungen (IVSE) so bald als möglich zu ratifizieren. Damit kann auch ein Zeichen gesetzt werden, dass die Kantone bereit sind, ihre Aufgaben im Behindertenbereich zu erfüllen.

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003

Für die Zusammenarbeit im Agglomerationsverkehr ist in jedem Kantone zu prüfen, ob die Rechtsgrundlagen für Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr vorhanden oder noch zu schaffen sind.

Parallel dazu sind in den Kantonen die heutigen Rechtsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Dabei ist der Stellung der kantonalen Parlamente ein besonderes Augenmerk zu widmen.

### **3 Anpassungen an die neuen Finanzströme**

#### **3.1 Anpassungen in Finanzplan und Budget**

Aus der Aufgabenentflechtung resultiert für die Kantone gemäss Botschaft insgesamt eine Mehrbelastung von 662 Millionen Franken<sup>2</sup>. 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 der Zahl von 662 Millionen Franken wird jedoch das Ausmass der Veränderungen der Finanzströme nur ungenügend abgebildet, ergibt sich diese doch aus einem Saldo zwischen Mehrbelastungen von 2'858 Millionen und Entlastungen von 2'196 Millionen Franken. Hinzu kommt die Umlagerung eines Anteils der direkten Bundessteuer in den vertikalen Ressourcen- und Lastenausgleich, der Härteausgleich sowie der horizontale Finanzausgleich von 1'000 Millionen Franken.

Diese veränderten Finanzströme sind in den Finanzplanungen und Budgets der einzelnen Kantone auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA zu erfassen. In den ressourcenschwachen Empfängerkantonen wird gleichzeitig eine finanzielle Entlastung eintreten, während in den ressourcenstarken Zahlerkantonen 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. Einsparungen sollten sich nur aufgrund effizienterer

---

<sup>2</sup> Botschaft NFA, BBI 2002, S. 2493f.

Aufgabenerfüllung ergeben. In einem finanzpolitischen Umfeld, das geprägt ist von Spar- bzw. Entlastungsprogrammen auf Bundes- (EP 03, EP 04) und kantonaler Ebene, einem Steuerpaket, das den Kantonen beträchtliche Steuerausfälle bringt und allgemeinen Forderungen nach einer Reduktion der Staatsquote dürfte eine klare Abgrenzung der Einführung der NFA von den übrigen finanzpolitischen Massnahmen allerdings recht schwierig sein.

### **3.2 Anpassungen des innerkantonalen Lastenausgleichs**

In den von der Aufgabenentflechtung betroffenen Aufgabenbereichen sind die Gemeinden heute in den einzelnen Kantonen unterschiedlich stark in die Finanzierung einbezogen. So werden z.B. in einzelnen Kantonen heute die Beiträge an die individuellen Leistungen von AHV und IV ganz oder teilweise den Gemeinde belastet, in anderen Kantonen tragen die Gemeinden die Hauptlast der Ergänzungsleistungen und/oder der Sozialhilfe usw. Auf jeden Fall werden die Gemeinden in den meisten Kantonen von den angepassten Finanzströmen betroffen sein, weshalb sich eine gleichzeitige Reform des innerkantonalen Lastenausgleichs aufdrängt. Dabei sind gemäss Art. 6 IRV<sup>3</sup> die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis anzuwenden.

Mit einer gleichzeitigen Anpassung des innerkantonalen Lastenausgleichs kann der – berechtigten oder unberechtigten – Befürchtung der Städte und Gemeinden entgegengewirkt werden, Zusatzlasten würden ohnehin letztlich auf sie abgewälzt.

## **4 Terminplan und weiteres Vorgehen**

Im Rahmen der gegenwärtigen Arbeiten für die Vorbereitung der 2. NFA-Botschaft mit den einzelnen bereichsspezifischen Gesetzesanpassungen wird auch der Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene erhoben. Die Zusammenfassung dieser Ergebnisse wird die Grundlage bilden für die Organisation der weiteren Arbeiten auf kantonaler Ebene. Bis zum Zeitpunkt der Präsentation des Vernehmlassungsberichtes für die 2. NFA-Botschaft vor den Sommerferien 2004 soll auch das weitere Vorgehen bei den Kantonen konkretisiert werden können. Parallel dazu wird eine Arbeitsgruppe der KdK die Interkantonale

---

<sup>3</sup> Interkantonale Rahmenvereinbarung in: BBI 2002, s. 2574ff.

Rahmenvereinbarung bereinigen und mit den erforderlichen Kommentaren versehen, so dass mit der Ratifikation in den Kantonen nach erfolgreicher Volksabstimmung über die NFA im Herbst 2004 begonnen werden kann.

Bis zur Inkraftsetzung der NFA voraussichtlich auf den 1.1.2007 sollte anschliessend genügend Zeit zur Verfügung stehen, um die erforderlichen Anpassungsarbeiten in den Kantonen vorzunehmen.

## **5 Zusammenfassung**

Als Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen ist die NFA sehr wichtig für die Reform unseres föderalistischen Staatssystems. Es liegt deshalb auch im Interesse der Kantone, dem Projekt in der Volksabstimmung vom kommenden Herbst zum Durchbruch zu verhelfen.

Ein Hauptziel der NFA liegt darin, die Effizienz in unserem föderalistischen Staat zu verbessern. Damit die angestrebten Effizienzgewinne auch wirklich erreicht werden können, sind einerseits verschiedene Gesetzesanpassungen erforderlich und andererseits ist ein generelles Umdenken auf allen Stufen, von der Verwaltung über die Regierung bis zum kantonalen Parlament notwendig, damit die neuen Möglichkeiten zur effizienten Leistungserbringung auch umgesetzt werden können.

Im Rahmen der Aufgabenentflechtung erhalten die Kantone aufgrund der Bundesverfassung neue Aufgaben. Damit sie diese erfüllen können, müssen in den meisten Kantonen die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden. Besonderes Augenmerk wird dabei auch den Übergangsbestimmungen zu widmen sein.

Die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen erfordert vor allem ein Umdenken auf Stufe Regierung und Verwaltung. Ob daneben auch Anpassungen auf gesetzlicher Ebene erforderlich sein werden, ist in jedem Kanton separat zu prüfen.

Ein wichtiger Bestandteil des NFA-Gesamtpakets bildet die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die Grundlage dazu bildet die Interkantonale Rahmenvereinbarung IRV, deren Ratifizierung in den Kantonen einzuleiten ist. Daneben sind in den Kantonen die heutigen Rechtsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Dabei ist der Stellung der kantonalen Parlamente ein besonderes Augenmerk zu widmen.

Mit der Einführung der NFA werden grosse Verschiebungen in den Finanzströmen zwischen Bund und Kantonen stattfinden. Diese sind rechtzeitig in Finanzplan und Budget zu erfassen. Dabei gilt es zu verhindern, dass die NFA zu einem Sparprogramm degradiert wird. Im Vordergrund muss die Erfüllung der neuen Aufgaben durch die Kantone stehen.

Da in den meisten Kantonen die Gemeinden direkt oder indirekt von der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen betroffen sein werden, ist eine gleichzeitige Anpassung des innerkantonalen Lastenausgleichs in den meisten Kantonen zwingend.

Da sowohl für Gesetzesänderungen als auch für die Budgetanpassungen die Zustimmung des kantonalen Parlamentes und ev. sogar des Stimmvolks erforderlich ist, wird es sehr wichtig sein, Parlament und ev. Volk rechtzeitig in die Anpassungsprozesse einzubinden. Nur so wird es möglich sein, die neue Philosophie der Aufgabenteilung und der gegenseitigen Umsetzung der Zusammenarbeit in unserem föderalistischen Staatssystem umzusetzen und damit die Grundlagen für einen effizienteren Mitteleinsatz zu setzen.

9. Januar 2004, anlässlich des Regierungsseminars in Interlaken