

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA

Reform für mehr Effizienz und
günstigere Leistungen unseres Staates



Inhalt

2	Projektstand
2	Ein Projekt von grosser Tragweite tritt in die parlamentarische Phase
4	Der Weg zur NFA
4	Die Geldmittel effizienter einsetzen
5	In Zukunft: Würdige Partnerschaft
8	Das Konzept
8	Die NFA auf einen Blick
10	NFA: Vier Instrumente für die Erneuerung des «Systems Schweiz»
12	Der Finanzausgleich
12	Ziel: Wirksamerer Ausgleich von Gefällen
14	Instrument: Ressourcenausgleich
16	Instrument: Lastenausgleich
18	Die Reorganisation der Aufgabenteilung
18	Ziel: Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten werden neu geregelt
20	Instrument: Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung
22	Instrument: Zweckmässiger Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben
24	Instrument: Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen
26	Nutzen
26	Die Wirkung der NFA
28	Ablauf
28	In zwei Schritten zum Ziel
29	Wörterklärungen

Stand der Information

Basis dieser Broschüre ist die Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA vom 14. November 2001.

Den aktuellen Stand des Projektes NFA erfahren Sie auf: www.nfa.ch

Impressum

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA ist ein gemeinsames Projekt der Kantone und des Bundes.

Herausgeber: Eidg. Finanzdepartement, Kommunikation, Bundesgasse 3, 3003 Bern

Konzept und Text: Eidg. Finanzdepartement, Bundeskanzlei

Gestaltung: Büro4, Zürich

Gedruckt auf Schweizer Papier, elementar chlorfrei / 2.02

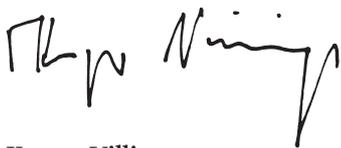
Neuer Schub für das Erfolgssystem Schweiz

Die direkte Demokratie und der Föderalismus prägen die Erfolgsgeschichte der Schweiz und ihrer politischen Kultur. Unser System ist auch heute noch modern. Um es zu stärken, soll eine Reform das Zusammenwirken von Bund und Kantonen à jour bringen.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA geht weit über die Verteilung von Franken und Rappen hinaus. Die NFA betrifft vielmehr staatspolitische Grundsatzfragen. Unser System ist nicht zentralistisch, sondern föderalistisch – bei uns diktiert also nicht «Bern» das Geschehen im Land. Die Staatsmacht ist mehrfach aufgeteilt. Ein Wettbewerb unter den Gliedstaaten schafft Anreize für bedarfsgerechte und dennoch günstige Lösungen. Dies wiederum stärkt den Standort Schweiz und seine internationale Konkurrenzfähigkeit.

Trotzdem stellen wir fest: Das Zusammenwirken innerhalb dieses Systems funktioniert mittlerweile nur noch mit enormen Reibungsverlusten, es fehlt an Transparenz, es entstanden Mehrspurigkeiten und Fehlanreize. Warum? Nicht das System knirscht, sondern die Instrumente. Genau hier setzt die NFA an: Die Wirkungskraft des Föderalismus wird wieder gestärkt, indem der verrostete Instrumentenkasten entsorgt und durch wenige, dafür moderne Instrumente ersetzt wird.

Die NFA ist in intensiver Teamarbeit von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet worden. Die Konferenz der Kantonsregierungen und der Bundesrat haben sie verabschiedet. Beide sind überzeugt, dass alle profitieren, wenn der Steuerfranken gezielter eingesetzt und ein zukunftsfähiger Föderalismus entwickelt wird. Nun ist das eidgenössische Parlament am Zug. Eine breite demokratische Diskussion kann beginnen.



Kaspar Villiger
Bundespräsident,
Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes EFD

Mehr Bürgernähe und mehr Wirkung

Im Verlaufe der letzten Jahrzehnte wurden die Kantone immer mehr zu Ausführungsorganen des Bundes. Auch wurden die Unterschiede zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kantonen laufend grösser, obwohl jeder vierte Bundesfranken an die Kantone geht. Diese Tatsachen unterhöheln das Erfolgsrezept der Schweiz, den Föderalismus: 26 Kantone erfüllen einen Grossteil der staatlichen Aufgaben. Sie garantieren, dass der Staat seine Aufgaben bürgernah und damit wirkungsvoll wahrnimmt.

Die Kantonsregierungen erachten deshalb die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA als Schlüsselprojekt für die Zukunft unseres Landes, sowohl aus staats- als auch aus finanzpolitischen Gründen. Aus staatspolitischer Sicht bringt die NFA die dringend nötige und durchgreifende Reform des Föderalismus. Mehr Entscheide fallen wieder bürgernäher. Die neuen finanzpolitischen Instrumente erhöhen die Transparenz und Effizienz. Sie vergrössern die Verteilergerechtigkeit zwischen den Kantonen und garantieren deren Handlungsautonomie.

Die Bedeutung der NFA geht für die Kantone über das in Franken quantifizierbare Ergebnis hinaus. Für die Kantone geht es um die wohl letzte Chance, unseren Bundesstaat in wirkungsvoller Art und Weise den veränderten Gegebenheiten und Bedürfnissen anzupassen und damit lebensfähig zu erhalten.

Die NFA zeigt auch eine kühne Perspektive im Hinblick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf. Ein gut funktionierender Finanzausgleich und eine klare Aufgabenteilung garantieren, dass vier Kulturen unter einem Dach zusammen wohnen können.



Peter Schönenberger
Regierungsrat des Kantons St. Gallen,
NFA-Delegierter der Konferenz
der Kantonsregierungen KdK

Ein Projekt von grosser Tragweite tritt in die parlamentarische Phase

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA ist eines der wichtigsten Reformprojekte des Bundes. Die NFA ist gemeinsam vom Bund und von den Kantonen angepackt worden, um die Instrumente des Finanzausgleichs der veränderten Zeit und den dadurch entstandenen neuen Gegebenheiten anzupassen. Sie revidiert die grundlegenden Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Der Föderalismus, die tragende Säule des bewährten «Systems Schweiz», soll mit der NFA erneuert werden.



Eine Reform von solcher Tragweite entsteht nicht über Nacht. Nach ersten Analysen zu Beginn der 90er Jahre konnte das ambitionöse Projekt 1994 gestartet werden. Nach zwei in den Jahren 1996 und 1999 durchgeführten Vernehmlassungen wurden die Arbeiten an der Botschaft an die Hand genommen, begleitet von zahlreichen Hearings und wissenschaftlichen Gutachten. Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der NFA-Reform bezeichnen Bundesrat und Kantonsregierungen übereinstimmend als vorbildlich.

Die Analyse hatte deutlich gezeigt, dass nicht nur der Finanzausgleich als solches neue Instrumente benötigt. Einige Probleme ergaben sich auch aus der Art und Weise, wie Bund und Kantone und auch die Kantone untereinander zusammenarbeiten mussten. Die NFA soll das Prinzip der Subsidiarität stärken: Wo immer möglich sollen Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen entflochten werden. Ziel ist es, die staats- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit von Bund und Kantonen zu stärken. Entstanden ist so ein sehr umfangreiches Projekt.

Das Getriebe des Finanzausgleichs besteht nicht allein aus komplexen Rechenoperationen und Finanzströmen. Diese sind eng mit der Aufgabenteilung und den Zusammenarbeitsformen vernetzt. Darum müssen im Rahmen der NFA über 20 Verfassungsartikel sowie das Bundesgesetz über den Finanzausgleich geändert werden.

Ab Anfang 2002 wird das Projekt NFA im Parlament beraten. Damit wird die NFA nicht mehr nur im Kreis der Projektgremien, sondern auch in der Öffentlichkeit diskutiert. Unsere direkte Demokratie lebt grundsätzlich von solch öffentlicher Auseinandersetzung. Erst recht muss über ein staatspolitisch so bedeutendes Projekt wie die NFA breit debattiert werden. Diese Debatte soll in allen Landesteilen stattfinden, denn die NFA wirkt sich in der ganzen Schweiz, wenn auch unterschiedlich aus. Als Basis für die landesweite Debatte soll eine ausführliche, sachliche Information des Bundes und der Kantone dienen. Diese soll das Projekt, seine Zielsetzungen und Wirkungsweisen verständlich darstellen und so eine Teilnahme der Bevölkerung an der Diskussion ermöglichen. Eine solch frühe und ausgewogene Information der Bevölkerung ist wegen der Komplexität der Vorlage angezeigt. Die demokratische Entscheidungsfindung soll dadurch erleichtert werden. Zudem wird das Parlament dadurch in die Lage versetzt, Änderungen am Projekt in Kenntnis der öffentlichen Diskussion vorzunehmen.

Die Informationen in dieser Broschüre beruhen auf der Botschaft des Bundesrates. (Die Botschaft ist der Vorschlag des Bundesrates ans Parlament.) Die Broschüre soll einzig einen Beitrag zur besseren Kenntnis des Projektes leisten; sie hat nicht die politische Meinungsbildung zum Ziel.

Die Geldmittel effizienter einsetzen

Der Grundgedanke der Bundesverfassung ist heute noch überzeugend: «Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone und die Berggebiete» (Art. 135).

Seit 1959 steuern heute über hundert Einzelmassnahmen den auf 15 Milliarden Franken pro Jahr angewachsenen Geldfluss zwischen dem Bund und den Kantonen. In den letzten 40 Jahren hat sich die Schweiz verändert. Die Entwicklungen konnten nicht systematisch im Finanzausgleich eingebaut werden. Er konnte nur bruchstückhaft angepasst werden. So sind heute z.B. zwei Drittel des Bundeshaushalts von rund fünfzig Milliarden Franken Transferzahlungen. Geld, das der Bund einnimmt, um es an bereits bestimmte Empfänger weiterzuleiten (z.B. als Subventionen). Davon fliessen rund 40 Prozent an die Kantone. Das entspricht $\frac{1}{4}$ aller Bundesausgaben. Die Geldmittel an die Kantone sind zu 75 Prozent zweckgebundene Subventionen. Damit verbleiben den Kantonen nur gerade ein Viertel an zweckfreien Mitteln, also Gelder, die nicht für festgelegte Aufgaben und Leistungen vorbestimmt sind.

Mit dem heutigen Finanzausgleich werden unterschiedliche Ziele verfolgt. Diese werden mit den bestehenden Instrumenten nicht erreicht. Zum einen begünstigt dieser Finanzausgleich die Zentralisierung von oben, zum andern orientiert er sich am Aufwand statt an der Leistung. Wer mehr Geld abholen will, muss möglichst teure Projekte vorlegen. Wer haushälterisch wirtschaftet, wird bei der Zuteilung der Subventionen bestraft. Bei diesem Fehlanreiz setzt die Reform «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA» an.

1996 liess Bundesrat Kaspar Villiger als Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD ein neues Finanzausgleichskonzept entwickeln. Denn obwohl der Bund immer mehr Mittel in den Finanzausgleich steckt, werden die Finanzkraftunterschiede der Kantone immer grösser. «Den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern, der Wirtschaft und der weltweit herausgeforderten Schweiz darf nicht länger zugemutet werden, dass mit zu viel Geld zu wenig erreicht wird», unterstützte im Sommer 1997 auch der Schwyzer Regierungsrat Franz Marty, damals Präsident der Finanzdirektorenkonferenz, eine Modernisierung des Finanzausgleichs. Denn Staatsaufgaben würden am besten erfüllt, «wenn die Nutzniesser selber darüber entscheiden und gleichzeitig dafür bezahlen». So entstand in einmaliger Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen das Projekt NFA.

Bundesausgaben



In Zukunft: Würdige Partnerschaft

Bundesrat Kaspar Villiger, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD, hatte hohe Erwartungen, als am 21. Juni 2001 die Plenarversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (KdK) die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA» bereinigte: «Deren überragender Wert liegt nicht primär im quantifizierbaren Bereich, sondern in ihren Anreizen für gemeinsame Problemlösungen, in ihrem Gewinn an Handlungsspielräumen, in den innovativen Zusammenarbeitsformen, in ihrer grossen Motivation, Probleme haushälterisch und effektiv zugleich zu lösen.»

Das Reformvorhaben NFA ermöglicht eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung. Der Finanzausgleich unter den Kantonen soll wirkungsvoller und politisch steuerbar werden. Dort, wo sich Kompetenzen und Finanzströme überlagern sowie Doppelspurigkeiten und unklare Verantwortlichkeiten auftreten, soll wieder das bewährte Subsidiaritätsprinzip gelten: Aufgaben werden nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen, wenn sie so besser erfüllt werden können.

Gerade ein kleiner Bundesstaat wie die Schweiz muss die bestmöglichen Lösungen im Zusammenwirken von Bund und Kantonen suchen: Statt Einzelobjekte nach Aufwandskriterien zu subventionieren, sollen Mehrjahresprogramme mit Global- oder Pauschalsubventionen unterstützt werden. Der Bund übernimmt die strategische Führung, die Kantone bestimmen, wie die Vertragsziele erreicht werden.

Weil sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume des Landes immer seltener mit den Kantonsgrenzen decken, müssen immer mehr kantonale Aufgaben auch im horizontalen Verbund mehrerer Kantone untereinander angepackt werden können. Dafür sieht der NFA eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor: Kantone mit Zentrumsleistungen für Nachbarn sollen gerechte Abgeltungen erhalten. Dem Bund kommt dabei die Aufgabe zu, Voraussetzungen zur Partnerschaft zu schaffen und nicht kooperationswillige Kantone zum Mitmachen zu verpflichten.

Die NFA zwischen den Kantonen erfolgt über den Ressourcen- und den Lastenausgleich. Mit diesen zwei Instrumenten kann sie gezielt wirken.

Ressourcenstarke Kantone und der Bund stellen gemeinsam eine genügende Mittelausstattung aller Kantone sicher. Die Festlegung der Eckwerte dieses Ausgleichs soll Sache der eidgenössischen Räte werden.

Dieses Reformvorhaben sei nicht mit dem Taschenrechner zu qualifizieren, sagt der Bundesrat zur Entflechtung von knapp 40 Prozent des heutigen Aufgabenverbunds: «Das neue Ausgleichssystem bewirkt eine deutlich grössere Annäherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone. Gemäss Modellannahmen kann die Spannweite zwischen der tiefsten und der höchsten Steuerbelastung um bis zu 20 Prozent verringert werden.»

Verflochtene Aufgaben

Wer macht was in der Schweiz? Ist der Bund für eine Aufgabe verantwortlich? Sind es die Kantone? Oder beide zusammen? Heute sind die Verantwortlichkeiten oft verwischt.

Zum Beispiel: Der Bau von Nationalstrassen

— Situation

Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sind heute Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen. Der Bund jedoch bezahlt rund 85 Prozent der Kosten.

— Probleme

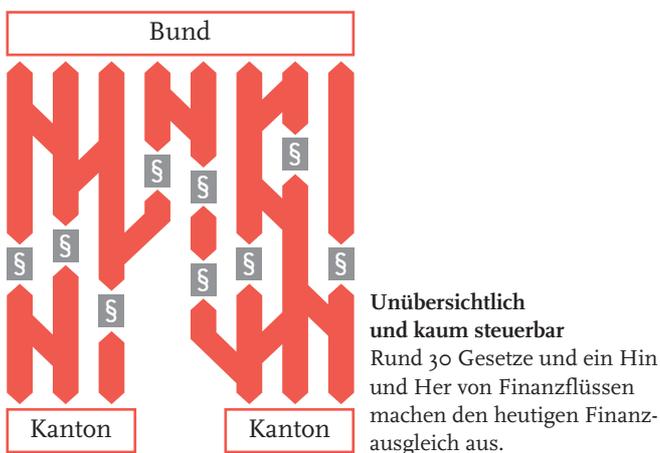
Durch die Verflechtung werden die Kostensenkungspotenziale ungenügend ausgeschöpft. Die Koordination der Bauarbeiten ist ungenügend.

— Mit NFA

Der Bau von Strecken, die neu ins Netz aufgenommen werden sowie der Betrieb und der Unterhalt der Nationalstrassen werden ausschliesslich Aufgabe des Bundes.

— Wirkung

Durch die Zentralisierung der nationalen Aufgabe können Einsparungen erzielt werden. Betrieb und Unterhalt werden administrativ wesentlich vereinfacht.



Auf die Kosten ausgerichtet, nicht auf die Leistung

Die Finanzierung von Staatsaufgaben ist heute an ein starres Subventionssystem gebunden. Für eine einzelne Aufgabe gibt es inzwischen oft eine Vielzahl von Subventionen.

Zum Beispiel: Die Pflege des Waldes

— Situation

Die Pflege und der Unterhalt des Waldes sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Die Projekte (z.B. Waldwege) werden mit Einzelsubventionen finanziert.

— Probleme

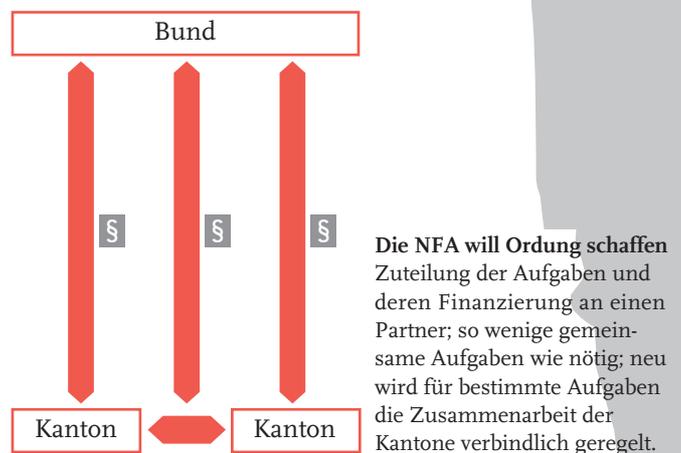
Es gibt Doppelspurigkeiten in der administrativen Tätigkeit, die Dossiers werden immer von zwei Stellen geprüft. Die Finanzierung ist auf die Kosten und nicht auf die Leistung ausgerichtet.

— Mit NFA

Bund und Kantone teilen sich weiterhin die Pflege des Waldes. Der Aufwand der Kantone wird jedoch mit Pauschal- und Globalsubventionen entschädigt.

— Wirkung

Die Pauschalsubventionierung ermöglicht es, Prioritäten zu setzen. Nicht mehr das Einzelvorhaben, sondern das Gesamte steht im Vordergrund. Administrative Doppelspurigkeiten werden abgebaut, und Kosten können gesenkt werden.



Mangelnde Instrumente zur Koordination

Teure Leistungen werden von den Kantonen häufig unkoordiniert erbracht, weil Mechanismen zur verbindlichen Koordination fehlen. Oder es wird ein Kanton für sein Angebot zu wenig entschädigt.

Zum Beispiel: Die Spitzenmedizin

— Situation

Unkoordiniert sind in den letzten Jahren Spezialkliniken (z.B. für Transplantationen, Herzchirurgie oder Rehabilitationszentren) entstanden.

— Probleme

Heute bestehen zum Teil Überkapazitäten, die Koordination ist erschwert.

— Mit NFA

Das Ziel ist die Konzentration der hoch spezialisierten Medizin auf wenige Zentren. Die Trägerkantone sollen für ihre Investitionen über einen Lastenausgleich entschädigt werden. Eine interkantonale Vereinbarung soll die Planung und Aufgabenteilung in der Spitzenmedizin regeln.

— Wirkung

Optimaler Einsatz der Mittel und eine optimale Versorgung mit Leistungen der Spitzenmedizin. Die Optimierung beinhaltet ein Kostensenkungspotenzial.

Zu grosses Gefälle zwischen den Kantonen

Heute wird der Finanzausgleich zwischen ärmeren und reicheren Kantonen über Einzelmassnahmen anvisiert – jedoch ohne Erfolg.

Zum Beispiel: Der Finanzausgleich

— Situation

Mit dem heutigen Instrumentarium kann nicht verhindert werden, dass arme Kantone im langfristigen Trend immer ärmer, und reiche immer reicher werden.

— Probleme

Der Finanzausgleich kann nicht politisch gesteuert werden, die vielen Einzelmassnahmen können nicht auf das gewollte Ergebnis hin gebündelt werden.

— Mit NFA

Das eidgenössische Parlament bestimmt, wieviel Finanzausgleich unter den Kantonen realisiert werden soll. Dazu werden zwei neu konzipierte Instrumente eingesetzt: der Ressourcen- und der Lastenausgleich.

— Wirkung

Die Unterschiede zwischen ärmeren und reicheren Kantonen werden auf das gewünschte Mass verringert.

Die NFA auf einen Blick

Das Problem

Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen wurde 1959 eingeführt. Er umfasst die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sowie den Ausgleich zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Kantonen.

Die Zeit ist nicht stillgestanden. Im heute gültigen System sind Mängel eingetreten:

— Verflechtung

Bei den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen ist heute nicht mehr klar, wer für welche Aufgabe zuständig ist. Es gibt verwischte Verantwortlichkeiten, zahlreiche Instrumente und zwangsläufig Doppelspurigkeiten.

— Unterschiede

Allen Bemühungen zum Trotz sind heute die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone enorm.

Die Lösung heisst NFA

Die 26 Kantone und der Bund haben eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs eingeleitet: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA.

Die NFA hat zwei Stossrichtungen:

— Entflechtung

der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen

— Ausgleichen

der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone. Heute wird dies rund zur Hälfte über die Höhe der Subventionen angestrebt. Neu soll die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone mit drei separaten und von den Subventionen unabhängigen Ausgleichsinstrumenten geregelt werden.

Zuordnen

Bei der Entflechtung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen geht es um eine klare Zuordnung der Aufgaben. Wo möglich und sinnvoll, soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig sein: entweder der Bund oder die Kantone.

Zudem wird die Zusammenarbeit unter den Kantonen, also die interkantonale Zusammenarbeit, verstärkt.

Schliesslich werden Bund und Kantone bei gemeinsamen Aufgaben verstärkt partnerschaftlich zusammenarbeiten. Darüber hinaus erhalten die Kantone an Stelle von starren Einzelsubventionen Global- oder Pauschalsubventionen. Mit diesen Massnahmen vergrössert sich der Spielraum der Kantone.

Ausgleichen

Der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone soll mit folgenden Instrumenten erreicht werden:

— Ressourcenausgleich

Die ressourcenschwachen Kantone erhalten sowohl vom Bund als auch von den ressourcenstarken Kantonen finanzielle Mittel: Insgesamt jährlich 2,4 Milliarden Franken.

— Lastenausgleich

Die Gebirgskantone sowie die Agglomerationen tragen spezielle Lasten. Diese Lasten sollen ausgeglichen werden. Der Bund bezahlt jährlich 550 Millionen Franken.

Ein befristeter Härteausgleich soll den Übergang vom alten zum neuen System abfedern.

Kosten: 430 Millionen Franken.

Wirkung

Die NFA wird auf drei Ebenen Wirkung zeigen:

— Ebene Bund

Die neue Arbeitsteilung mit den Kantonen gibt dem Bund Raum für seine Kernaufgaben. Mit der Neugestaltung der Finanzbeziehungen können Kosten eingespart und die Bundesmittel zielgerichteter eingesetzt werden.

— Ebene Kantone

Der Handlungsspielraum der Kantone wird wesentlich vergrössert.

— Ebene Bürgerinnen und Bürger

Weil die Kantone grössere Entscheidungskompetenzen erhalten, fallen mehr Entscheide an der Urne. Der Steuerfranken wird effizienter eingesetzt.

Ablauf

Die Reform wird in zwei Schritten realisiert:

Mit einer ersten Botschaft des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte werden die Verfassungsgrundlagen für die NFA geschaffen. Das Volk dürfte 2003 oder 2004 an der Urne über die NFA entscheiden (obligatorisches Referendum).

In einer zweiten Botschaft werden Änderungen auf Gesetzesstufe behandelt. Die NFA soll frühestens 2006 in Kraft gesetzt werden (fakultatives Referendum).

NFA: Vier Instrumente für die Erneuerung des «Systems Schweiz»

Die NFA setzt an zwei Punkten an: bei der Reorganisation der Aufgaben und beim Ausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Kantonen.

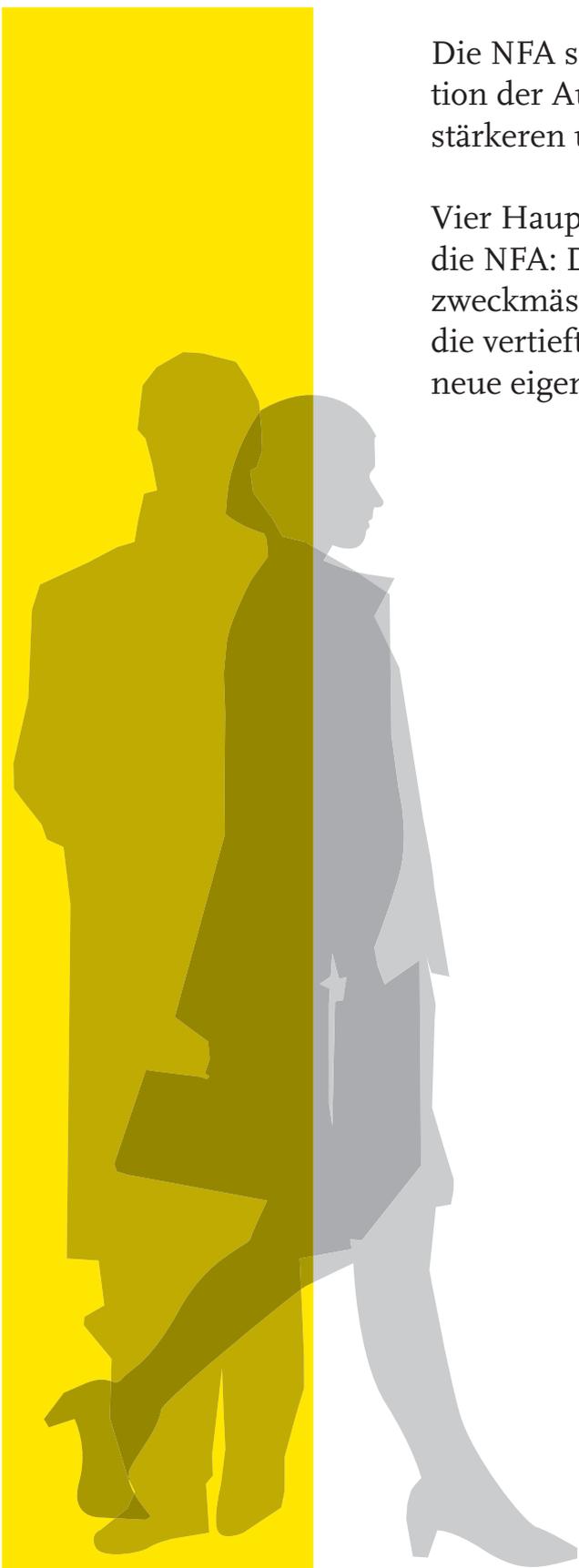
Vier Hauptpfeiler, die sich gegenseitig ergänzen, tragen die NFA: Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, zweckmässigerer bundesstaatliche Zusammenarbeit, die vertiefte interkantonale Zusammenarbeit und der neue eigentliche Finanzausgleich.

Finanzausgleich

Wirksamerer Ausgleich von Gefällen

Jeder Kanton soll über ein Mindestmass an eigenen Mitteln verfügen. Dieser «Ressourcenausgleich» wird aus Beiträgen der reicheren Kantone und des Bundes gesichert und ist politisch steuerbar.

Ein neuer Lastenausgleich entschädigt Gebirgs- und Zentrums Kantone für Sonderlasten.



Reorganisation der Aufgabenteilung

Die Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

Wo möglich und sinnvoll, soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig sein: entweder der Bund oder die Kantone. D.h. die Aufgaben werden «entflochten».

Zusammen mit den Aufgaben wird auch deren Finanzierung entflochten. Staatsaufgaben, die nicht entflochten werden können, werden nach einem neuen Prinzip finanziert.

Zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

Bei jenen Aufgaben, die weiterhin gemeinsam erfüllt werden, sogenannten «Verbundaufgaben», wird die Zusammenarbeit auf partnerschaftlicher Basis neu geregelt; die Finanzierung erfolgt nach neuen Modellen. Statt starren Einzelsubventionen soll ein differenziertes Beitragssystem eingesetzt werden.

Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen

Die NFA stärkt die interkantonale Zusammenarbeit und schafft die entsprechenden Rahmenbedingungen.

Test erfolgreich bestanden

Die Instrumente der NFA wurden bereits einer ersten Wirkungsanalyse unterzogen. Dabei wurde besonders untersucht, ob die gesteckten staatspolitischen Ziele erreicht werden können. Die wissenschaftliche Expertise kam zum Schluss, dass das Projekt die Stärken unseres Föderalismus fördert und die Schwächen verringert.

Ziel

Wirksamerer Ausgleich von Gefällen

Mit dem heutigen Finanzausgleich sollten die Unterschiede zwischen den ärmeren und reicheren Kantonen ausgeglichen werden. Dieses Ziel wurde verfehlt. Die NFA schafft neue Instrumente, pro Ziel eines.

Finanzausgleich

— Ziel 1

Alle Kantone sind mit einem Grundstock an finanziellen Ressourcen ausgestattet, so dass die «Schere» zwischen armen und reichen Kantonen kleiner wird.

Ressourcenausgleich

Das Kernstück des neuen Finanzausgleichs ist der Ressourcenausgleich: Jeder Kanton wird gemäss seiner Wirtschaftskraft pro Kopf der Bevölkerung eingestuft: in ressourcenstark («reich») oder ressourcenschwach («arm»). Der dazu nötige Index wurde in Zusammenarbeit mit dem Bund und den Kantonen geschaffen. Er trägt den wirklichen Verhältnissen viel präziser Rechnung als der heute gültige Index. Ressourcenschwache Kantone erhalten sowohl von den ressourcenstarken Kantonen als auch vom Bund finanzielle Mittel. Insgesamt werden rund 2,4 Milliarden Franken an die finanzschwächeren Kantone fliessen. Der Ressourcenausgleich ist transparent und politisch steuerbar. Das heisst: Das Parlament kann die Ausgleichswirkung jederzeit verringern oder vergrössern.

— Effekte

Durch die Umverteilung wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone verbessert und ihre Steuerbelastung verringert.

— Ziel 2

Übermässige Lasten des Berggebiets werden ausgeglichen.

Lastenausgleich

Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Er soll übermässige Lasten aufgrund der Höhenlage, der Siedlungsstruktur und der geringen Bevölkerungsdichte ausgleichen.

Soziodemografischer Lastenausgleich

Er soll übermässige Lasten aufgrund der spezifischen Bevölkerungsstruktur ausgleichen.

— Effekt

Ausgleich der nicht beeinflussbaren Sonderlasten.

— Ziel 3

Übermässige Lasten der Zentrums Kantone werden ausgeglichen.

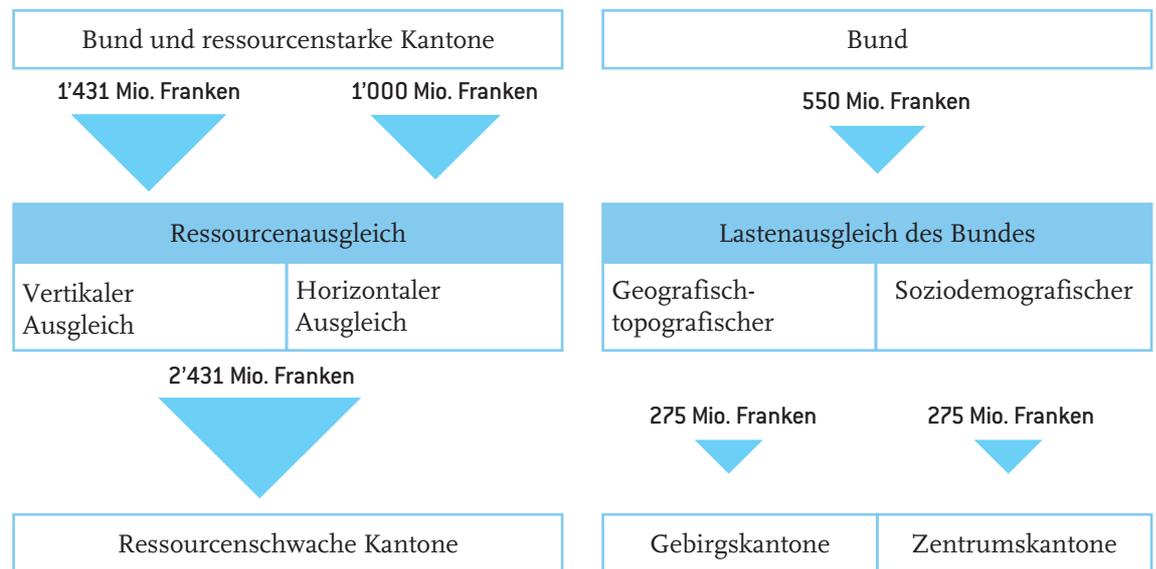
Härteaussgleich

Ein Härteaussgleich soll den Übergang vom alten zum neuen System abfedern. Er wird vom Bund und den Kantonen finanziert und beträgt jährlich rund 430 Millionen Franken. Zahlungen aus dem Härteaussgleich werden nur an ressourcenschwache Kantone geleistet.

Die Übergangshilfe ist befristet und steht ausserhalb der regulären NFA-Ausgleichsinstrumente. Die eidgenössischen Räte können alle vier Jahre befinden, ob der Härteaussgleich eine Vierjahresperiode weitergeführt werden soll.

Das neue Ausgleichssystem

(Zahlen = Modellannahmen 1998/99)



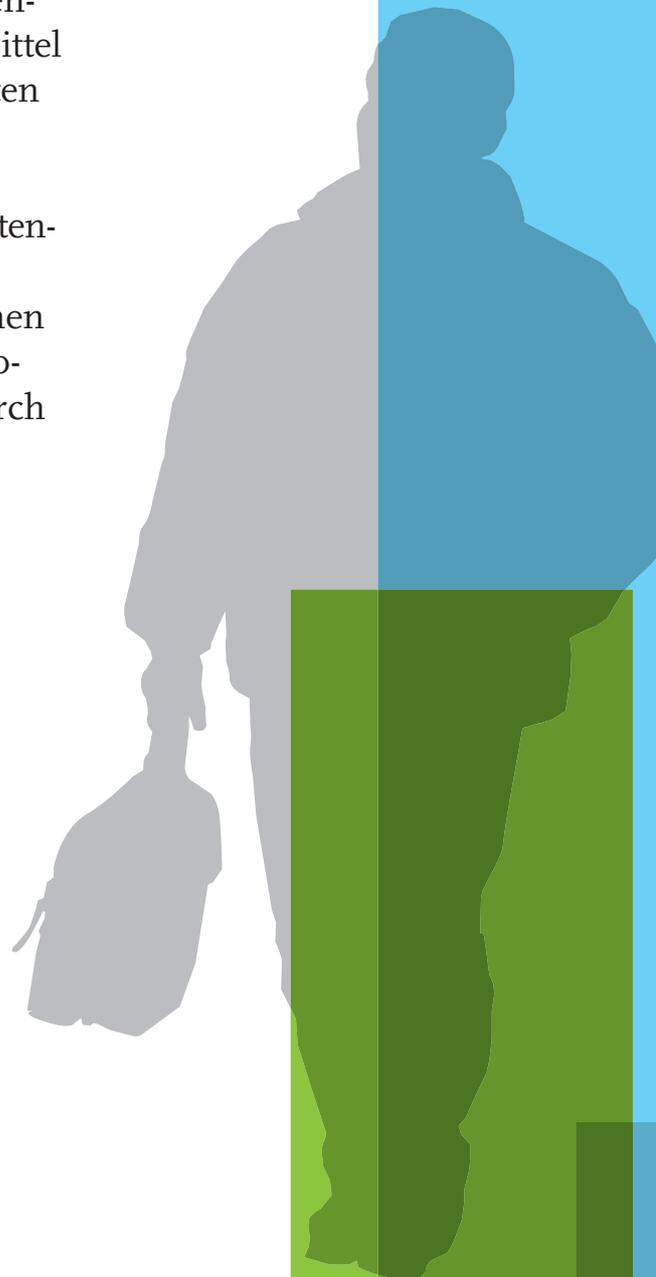
Der Finanzausgleich im engeren Sinn hat – wie der Ausdruck besagt – die Mittelumverteilung zwischen den Kantonen zum Ziel. Entsprechend werden die Ausgleichszahlungen nicht zweckgebunden ausgerichtet. Der Finanzausgleich wird im Interesse der Effektivität und der Transparenz klar strukturiert und unterscheidet strikte zwischen Ressourcenausgleich und Lastenausgleich.

Instrument

Ressourcenausgleich

Die Gelder, die der Bund heute den Kantonen zukommen lässt, werden über den so genannten Finanzkraftindex gesteuert. Dieser Index erfasst die Finanzkraft der Kantone. Entsprechend der jeweiligen Finanzkraft werden die Bundesmittel zugeteilt. Die Finanzkraft wird mit vier Faktoren ermittelt: kantonales Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und strukturelle Lasten des Berggebietes. Diese Faktoren enthalten Einnahmen- und Ausgabenelemente. Die Vermischung von Einnahmen- und Ausgabenelementen macht die Steuerung der Mittel kompliziert. Die Folge davon: einzelne Kantone erhalten tendenziell zu viel, andere zu wenig Bundesmittel.

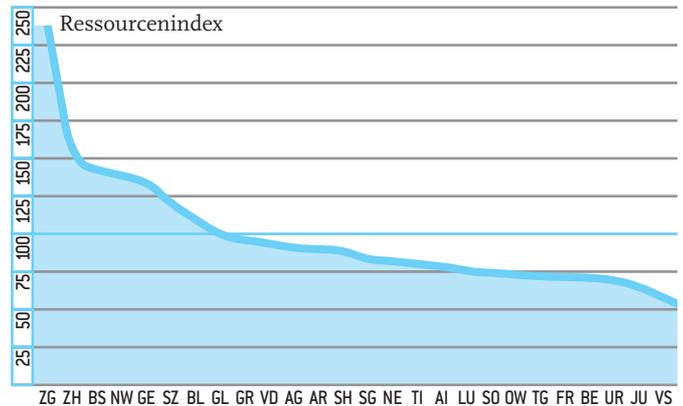
Der Ressourcenausgleich löst zusammen mit dem Lastenausgleich den heutigen Finanzausgleich ab. Mit dem Ressourcenausgleich erhalten die ressourcenschwachen Kantone vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Dadurch soll die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone angeglichen werden.



Die Leistungsfähigkeit

Zuerst wird beim Ressourcenausgleich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone ermittelt. Hierzu wird die so genannte aggregierte Steuerbemessungsgrundlage errechnet. Diese setzt sich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, dem Vermögen der natürlichen Personen und den Gewinnen der juristischen Personen. Auf dieser Basis wird der Ressourcenindex ermittelt. Er setzt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel = Ressourcenindex-Wert 100. Kantone mit mehr als 100 Punkten gelten als ressourcenstark, jene mit weniger als ressourcenschwach.

Ressourcenindex der Kantone
(Modellberechnung auf der Basis der Jahre 1998/99)



Der Ausgleich

Der Ressourcenausgleich besteht aus zwei Komponenten:

Die ressourcenstarken Kantone lassen zusammen rund eine Milliarde Franken in den Ressourcenausgleich einfließen. Die Kantone mit einem Indexstand von mehr als 100 Punkten sind die Geberkantone. Kantone mit einem Indexstand von weniger als 100 Punkten sind die Empfängerkantone.

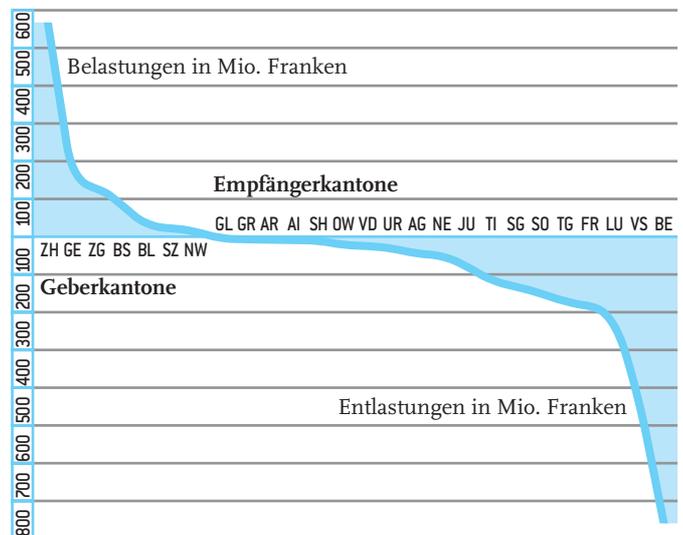
Zusätzlich zu den kantonalen Mitteln steuert der Bund 1,4 Milliarden Franken an den Ressourcenausgleich bei. Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone können unter den getroffenen Modellannahmen um 25 Prozent reduziert werden.

Die eidgenössischen Räte werden alle vier Jahre anhand eines Wirkungsberichts die Höhe der Beiträge von Bund und Kantonen festlegen.

Geschätzte Auswirkungen des Ressourcenausgleichs in Mio. Franken

(Modellannahmen, Durchschnitt der Jahre 1998/99)

Diese Grafik zeigt, mit welchen Beiträgen die Kantone durch den Ressourcenausgleich be- bzw. entlastet werden.



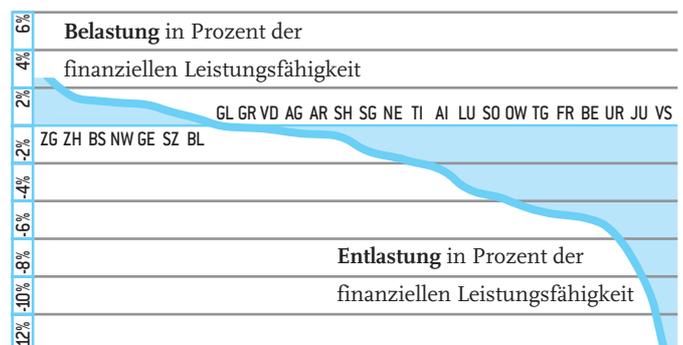
Der Ausgleich gemessen an der Leistungsfähigkeit

Die Belastungen und Entlastungen in Franken durch die NFA sagen kaum etwas aus über die Folgen: Wie tragbar sind die Belastungen für die Geberkantone? In welchem Ausmass verschaffen die Entlastungen den Empfängerkantonen Linderung? Eine Antwort findet sich im Verhältnis der Belastungen und Entlastungen zur finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons. (Finanzielle Leistungsfähigkeit = Ressourcenpotential.)

Geschätzte Auswirkungen des Ressourcenausgleichs in Prozenten des Ressourcenpotenzials

(Modellannahmen, Durchschnitt der Jahre 1998/99)

Diese Grafik zeigt die Be- und Entlastungen der Kantone im Verhältnis zu ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.



Instrument

Lastenausgleich

Die Gebirgskantone und die Zentrums Kantone tragen Lasten, die sie nicht beeinflussen können. Diese sollen nun ausgeglichen werden. Zum einen mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich. Zum anderen mit dem soziodemografischen Lastenausgleich. Beide Instrumente werden durch den Bund mit jährlich je 275 Millionen Franken ausgestattet. Das Parlament entscheidet alle vier Jahre über die Dotierung des Ausgleichs.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich

Er gleicht den Gebirgskantonen drei Lasten aus:

— **Die Lasten der Höhe**

Zum Beispiel höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastruktur-Unterhalts.

— **Die Lasten der Steilheit**

Zum Beispiel Kosten für Aufwendungen bei der Waldbewirtschaftung, dem Gewässerbau und den Lawinverbauungen.

— **Die Lasten der «feingliedrigen» Besiedlung**

Zum Beispiel höhere Infrastrukturkosten (Strasse, Wasser, Energie) oder das Schulwesen (Schulbusse).

Die Lasten der Gebirgskantone

Die Lasten der Gebirgskantone werden mit drei Indikatoren erfasst:

— **Indikator Fläche**

Erfasst wird die produktive Fläche über 1080 Meter über Meer. Dieser Indikator gleicht die Lasten der Höhe und der Steilheit aus. Er wird beim Lastenausgleich mit 33,3 Prozent gewichtet.

— **Indikator Bevölkerung**

Erfasst die Bevölkerung, die über 800 Meter über Meer wohnt. Ausgeglichen wird die «feingliedrige» Besiedlung. Gewichtung: 33,3 Prozent.

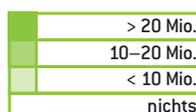
— **Indikator Besiedlungsstruktur**

Die Lasten der «feingliedrigen» Besiedlung fliessen anhand von zwei weiteren Indikatoren in den Lastenausgleich ein. Der erste erfasst die Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern. Gewichtung: 16,7 Prozent. Der zweite umfasst die geringe Bevölkerungsdichte. Gewichtung: 16,7 Prozent.



Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Kantone erhalten in Mio. Franken (Modellannahmen):



Der soziodemografische Lastenausgleich

Zentren weisen oft einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil von älteren und armen Personen, Auszubildenden oder Arbeitslosen auf. Diese Gruppen können einerseits hohe Lasten verursachen und bewirken andererseits wenig Steuereinnahmen. Der soziodemografische Lastenausgleich soll diese Lasten ausgleichen.

Die Lasten der Zentrums Kantone

Die soziodemografischen Lasten werden in Indikatoren unterteilt. Die nachstehenden Ausführungen beschreiben ein provisorisches Modell:

— Armut

Gewichtet werden die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) und die Anzahl von Alleinerziehenden.

— Ausgewählte Altersgruppen

Erfasst werden die hochbetagten Personen, die Anzahl der fremdsprachigen Schüler sowie die Anzahl der Schüler in Klassen mit besonderem Lehrplan.

— Ausländerintegration

Berücksichtigt wird die Anzahl von Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltsdauer von maximal zehn Jahren.

— Drogenproblematik

Die Datenquellen zur Erfassung der Kosten dieses Bereichs stehen noch nicht zur Verfügung, sie werden erarbeitet.

— Arbeitslosigkeit

Dieser Bereich soll die strukturellen Kosten der Arbeitslosigkeit (z.B. Beratung, Weiterbildung) jedoch nicht die individuellen ALV-Leistungen abgelten. Erfasst werden die Anzahl der stellensuchenden und ausgesteuerten Personen.

— Kernstadtproblematik

Berücksichtigt wird die Grösse der Bevölkerung in den Agglomerationen von internationaler und nationaler Bedeutung. Abgeglichen werden indirekte Folgekosten, die aus den anderen Indikatoren entstehen, z.B. überdurchschnittliche Kosten für die Sicherheit.



Soziodemografischer Lastenausgleich

Kantone erhalten in Mio. Franken (Modellannahmen):

	> 50 Mio.
	10–50 Mio.
	< 10 Mio.
	nichts

Ziel

Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten werden neu geregelt

Zahlreiche Staatsaufgaben werden heute von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt. Die NFA will die Aufgaben aufteilen, entflechten und die Verantwortlichkeiten zweckmässiger regeln.

Bei jenen Aufgaben, die Bund und Kantone auch mit der NFA gemeinsam erbringen, wird die Kostenabgeltung an die Kantone neu geregelt.

Die Kantone sollen verstärkt zusammenarbeiten. Mit einem neuen Instrument, einer interkantonalen Rahmenvereinbarung, soll dies vereinfacht werden. In diesem Sinne werden auch Leistungen, die einzelne Kantone für andere erbringen, vermehrt abgegolten.

Aufgaben

Heute teilen sich der Bund und die Kantone verschiedene Aufgaben. Mit der Aufgabentflechtung sollen Doppelspurigkeiten aufgehoben werden: Bund und Kantone erhalten klare Verantwortungen zugewiesen. Es gilt das Prinzip: Der Bund übernimmt eine Aufgabe nur dann, wenn diese auf der kantonalen Ebene nicht erfüllt werden kann (Subsidiaritätsprinzip).

Zum Beispiel die Armee:

Die Landesverteidigung ist eine klare Bundesaufgabe. Beim Armeematerial haben aber heute der Bund und die Kantone eine geteilte Verantwortung: Der Bund beschafft das Gros des Armeematerials, die Kantone sind für die persönliche Ausrüstung der Wehrpflichtigen verantwortlich. Diese Doppelspurigkeit soll aufgehoben werden. Der Bund würde die umfassende Verantwortung für das Armeematerial tragen.

Effekte

- Abschaffung von Doppelspurigkeiten
- Klare Verantwortlichkeiten
- Leistungen werden näher bei der Bürgerin, dem Bürger erbracht
- Die kantonale Autonomie wird gestärkt

Zusammenarbeit unter den Kantonen

Die Kantone sollen in Zukunft vermehrt zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit ist an einen Lastenausgleich geknüpft: Der Kanton, der für die anderen Leistungen erbringt, soll dafür entschädigt werden. Wer mitbezahlt, darf mitreden.

Ist ein Kanton nicht bereit, gemeinsame Lasten zu tragen, kann ihn der Bund auf Antrag einer Mehrheit der übrigen Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten.

Effekte

- Faires Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Nutzniessern
- Abbau von Doppelspurigkeiten, Konzentration der Kräfte

Subventionen

Für Aufgaben, die Bund und Kantone weiterhin gemeinsam erbringen, sollen die Kantone künftig vom Bund vermehrt Global- und Pauschalsubventionen erhalten. Sie lösen die Einzelsubventionen ab.

Der Bund entschädigt heute die Kantone für bestimmte Aufgaben mit jährlichen Subventionen von rund 13 Milliarden Franken. Heute werden meistens Einzelprojekte finanziert, das Geld ist eng an eine Detailaufgabe gebunden.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben erhalten die Kantone vermehrt Global- und Pauschalsubventionen. Das heisst: Die Kantone bestimmen selber, nach welchen Prioritäten die Mittel in einem Aufgabengebiet eingesetzt werden. Die neuen Subventionsformen sollen Mehrjahresprogramme finanzieren, die Zielerreichung wird überprüft. Leistungsziele sowie Art und Umfang der Finanzierung werden in Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt.

Effekte

- Vergrösserung des Handlungsspielraumes für die Kantone
- Gemeinsame Zielfestlegung statt Verfügung
- Orientierung an der Zielerreichung statt detaillierte Kostenabrechnungen

Instrument

Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

Aufgaben Bund

Die Aufgabenentflechtung weist dem Bund in sieben Bereichen Aufgaben zu, für die er alleine verantwortlich ist und die er alleine finanziert.

Landesverteidigung

— **Heute**

Die Kantone sind für die Beschaffung und den Unterhalt der persönlichen Ausrüstung der Armeeangehörigen verantwortlich.

— **Mit NFA**

Die Verantwortung für das Armeematerial soll ausschliesslich der Bund tragen.

Denkmal- und Heimatschutz*

— **Heute**

Bund und Kantone tragen gemeinsam die Verantwortung für diese Aufgaben.

— **Mit NFA**

Die Verantwortung wird geklärt: Der Bund ist für Objekte von nationaler Bedeutung, die Kantone für jene von lokaler und regionaler Bedeutung zuständig.

Nationalstrassen

— **Heute**

Bau, Betrieb und Unterhalt sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Rund 85 Prozent der Kosten trägt der Bund.

— **Mit NFA**

Ausbau, Unterhalt und Betrieb des bestehenden und künftigen Netzes gehen vollständig in die Verantwortung des Bundes über.

Landwirtschaft*

— **Heute**

Die Kantone beteiligen sich an der Finanzierung von Zuchtförderungs-massnahmen.

— **Mit NFA**

Der Bund übernimmt integral die Finanzierung von Zuchtförderungs-massnahmen.

AHV-Leistungen

— **Heute**

Nebst Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanzieren Bund und Kantone AHV-Leistungen.

— **Mit NFA**

Der Bund übernimmt die Finanzierung zusammen mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen.

IV-Leistungen

— **Heute**

Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der IV.

— **Mit NFA**

Der Bund finanziert die individuellen Leistungen. Die Kantone tragen die Kosten für Infrastrukturen.

Betagten- und Behindertenhilfe

— **Heute**

Bund und Kantone unterstützen bei der Betagten- und Behindertenhilfe private Leistungserbringer wie z.B. Pro Senectute oder Spitex.

— **Mit NFA**

Der Bund unterstützt bei der Betagten- und Behindertenhilfe weiterhin die gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen. Die Subventionierung der lokalen Organisationen liegt bei den Kantonen.

* Diese zwei Aufgaben sind Gegenstand der späteren zweiten NFA-Botschaft.

Aufgaben Kantone

Verschiedene Aufgaben in den Bereichen Bildung, Verkehr und Umwelt werden heute von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen.

Bei der Aufgabenentflechtung werden diese Aufgaben in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen, sie werden kantonalisiert. Hier ist die Zusammenarbeit unter den Kantonen freiwillig.

Sonderschulung

Die Sonderschulung wird – wie bereits heute die Volksschule – durch die Kantone geregelt und finanziert.

Stipendien

Stipendien unterhalb der Hochschulstufe gehen in Kantonsverantwortung über.

Schulsport[°]

Die Finanzierung des freiwilligen Schulsportes wird Sache der Kantone, der Bund zieht sich zurück.

Lehrmittel Sport[°]

Die Herausgabe von Lehrmitteln für Turnen und Sport in der Schule wird kantonalisiert.

Luftreinhaltung[°]

Die Kantone sind für die Luftreinhaltung im Umfeld der Strassen (Ausnahme: Haupt- und Nationalstrassen) zuständig.

Lärmschutz

s. Luftreinhaltung

Raumplanung[°]

Die Finanzierung der Raumplanung wird Sache der Kantone.

Denkmal- und Heimatschutz[°]

Der Schutz von Objekten von lokaler und regionaler Bedeutung ist Sache der Kantone.

Hauptstrassen

Die normalen Bauvorhaben werden den Kantonen übertragen.

Strassenverkehr

Die Sanierung von Niveauübergängen, Bahnunter- und -überführungen fallen in die Zuständigkeit der Kantone.

Berggebiete[°]

Die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten wird ausschliesslich Aufgabe der Kantone.

Heimunterbringung

Die Kantone bezahlen die Ergänzungsleistungen für die Heimunterbringung, deren Kosten das Existenzminimum der Betroffenen übersteigen.

Hauspflege

Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Spitex-Organisationen wird kantonalisiert.

[°] Diese sechs Aufgaben sind Gegenstand der späteren zweiten NFA-Botschaft.

Instrument

Zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

Nicht alle Aufgaben können eindeutig dem Bund oder den Kantonen zugeordnet werden. In 12 Bereichen teilen sich der Bund und die Kantone die Verantwortung und die Finanzierung weiterhin. Solche Aufgaben heissen Verbundaufgaben.

Die Finanzierung der Verbundaufgaben erfolgt prinzipiell durch Mehrjahresprogramme (Pauschal- und Globalsubventionen an die Kantone). In Gesetzen werden nur die Grundzüge geregelt. Darauf gestützt werden Leistungsziele sowie Art und Umfang der Finanzierung in Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt. Die Zielerreichung wird überprüft.



Verbundaufgaben

Stipendien

Auf Hochschulstufe werden die Stipendien weiterhin gemeinsam getragen.

— Mit NFA

Der Bund gewährt nur noch Stipendien auf Hochschulstufe.

Vermessungswesen

Bei der Landesvermessung gibt es zwischen dem Bund und den Kantonen Doppelspurigkeiten und administrative Schwerfälligkeiten.

— Mit NFA

Der Bund definiert die Ziele und Grundsätze, die operative Verantwortung liegt vollständig bei den Kantonen.

Jagd und Fischerei

Bleibt Verbundaufgabe.

— Mit NFA

Es werden Leistungsvereinbarungen getroffen. Beim Artenschutz in der Fischerei fällt die kantonale Beteiligung weg.

Hochwasserschutz

Bleibt Verbundaufgabe.

— Mit NFA

Der Bund soll für grössere Schutzbauten und für die Bewältigung von grösseren Schadenereignissen zuständig sein. Er schliesst mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen ab.

Wald

Bleibt Verbundaufgabe.

— Mit NFA

Die Finanzierung von Projekten erfolgt über Globalsubventionen.

Natur- und Landschaftsschutz

Verbundaufgaben bleiben z.B. der Schutz von Landschaften von nationaler Bedeutung sowie der Artenschutz von Tieren und Pflanzen.

— Mit NFA

Der Bund und die Kantone schliessen Leistungsvereinbarungen ab. Globalbudgets sollen Aktionsprogramme finanzieren.

Hauptstrassen

Bisher eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen: Der Bund subventioniert Neu- und Ausbauten, Unterhalt und Betrieb sind Sache der Kantone.

— Mit NFA

Normale Bauprojekte werden den Kantonen übertragen. Grossprojekte bleiben eine Verbundaufgabe.

Öffentlicher Regionalverkehr

Der Bund entschädigt heute fast 70 Prozent der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs (z.B. Bahnen, Busse).

— Mit NFA

Der zweckgebundene Finanzierungsanteil des Bundes wird auf durchschnittlich 50 Prozent herabgesetzt. Die Kantone übernehmen in Zukunft, bei vermehrten Kompetenzen, die restlichen 50 Prozent.

Flugplätze

Sie bleiben eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen.

— Mit NFA

Der Bund gewährt keine Darlehen mehr. Aufgrund der Rentabilität der Flugplätze ist es nicht nötig, dass der Bund ein Angebot abgibt, wie er dies bei anderen Verkehrsträgern tut.

Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

Bleiben eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen.

— Mit NFA

Bei Bodenverbesserungen und Hochbauten sollen künftig Pauschalbeträge ausgerichtet werden. Für grössere Werke kommen Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen zum Zug.

Prämienverbilligungen Krankenversicherungen

Die Bundessubventionen an die Kantone hängen heute von deren Finanzkraft, der Wohnbevölkerung und dem schweizerischen Durchschnitt der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung ab.

— Mit NFA

Neuregelung der Subventionshöhe: Kriterien sind nur noch die Einwohnerzahl eines Kantons und der schweizerische Durchschnitt der Gesundheitskosten. Das tragbare Mass für die zu übernehmende Prämienlast wird für jeden Kanton einzeln fixiert.

Ergänzungsleistungen

Heute beteiligt sich der Bund mit rund 20 Prozent an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen.

— Mit NFA

Der Bund übernimmt neu den überwiegenden Teil der Finanzierung der Existenzsicherung. Die Kantone übernehmen für jene Bereiche die Verantwortung, die im Zusammenhang mit Heim- und Pflegekosten stehen.

Instrument

Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen

Kantonsgrenzen fallen immer seltener mit den wirtschaftlichen und sozialen Lebensräumen zusammen.

Deshalb müssen die Kantone über ihre Grenzen hinausdenken und zusammenarbeiten können. Sie müssen ihre Leistungen auch in den sogenannten «funktionalen Räumen» erbringen können.

Bei einzelnen kantonsübergreifenden Aufgaben arbeiten die Kantone bereits heute zusammen, z.B. beim Gefängniswesen. Es gibt verschiedene Gremien, die koordinieren, z.B. die kantonalen Fachdirektorenkonferenzen.

Das Hauptproblem ist aber die Freiwilligkeit. Ein Kanton kann heute grundsätzlich nicht verpflichtet werden, sich finanziell an der Infrastruktur eines anderen Kantons zu beteiligen, auch wenn er diese in Anspruch nimmt.

Vor allem die grossen Zentren (Zürich, Basel, Bern, Genf, Lausanne) tragen Lasten, die nicht optimal ausgeglichen werden. Mit einem Lastenausgleich will die NFA diesen Mangel beheben.

Die NFA regelt diesen kantonsübergreifenden Leistungsbezug. Wer solche Leistungen in Anspruch nimmt, muss dafür bezahlen. Umgekehrt erhält der Leistungsempfänger ein Mitspracherecht. Die Modalitäten werden in einer interkantonalen Rahmenvereinbarung und in Einzelverträgen geregelt. Dem Bund kommt bei der neuen interkantonalen Zusammenarbeit die Aufgabe des Schiedsrichters zu. Er kann die interkantonale Rahmenvereinbarung auf Antrag von mindestens 21 Kantonen, und interkantonale Verträge auf Antrag von mindestens 18 Kantonen allgemeinverbindlich erklären.

Rechtlich ist diese Neuerung insofern innovativ, als das interkantonale Recht über dem kantonalen Recht steht.



Die neun gemeinsamen Kantonsaufgaben

Straf- und Massnahmenvollzug

Die Kantone müssen die Kosten der Konkordats-Gefängnisse gemeinsam tragen.

Universitäten

Mit einem Lastenausgleich soll zwischen Hochschulkantonen und Nicht-Hochschulkantonen eine faire Finanzierung der kantonalen Universitäten sicher gestellt werden.

Fachhochschulen

Die ehemals 60 Höheren Fachschulen wurden in den letzten Jahren gruppiert und zu sieben Fachhochschulen zusammengefasst. Der Lastenausgleich unter den Kantonen soll nun eine gerechte Finanzierung sicherstellen.

Kultureinrichtungen

Bei Kultureinrichtungen von über-regionaler Bedeutung (z.B. Theater, Opernhäuser, Bibliotheken, Museen) soll es einen Lastenausgleich geben.

Abfallanlagen[°]

Die interkantonale Zusammenarbeit soll eine koordinierte Planung der Anlagekapazitäten sicherstellen.

Abwasseranlagen und Gewässerschutz*

Die Vereinbarungen stellen sicher, dass die Dauer der Beteiligung der anderen Kantone den hohen Investitionskosten angepasst ist.

Öffentlicher Agglomerationsverkehr

Für Finanzierung und Unterhalt sollen die Kantone Zweckverbände bilden – unter Beteiligung des Bundes.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken[°]

Planung und Aufgabenteilung werden in einer interkantonalen Vereinbarung festgelegt. Die Spitalkosten werden je zur Hälfte von der Krankenversicherung und vom Wohnkanton bezahlt, unabhängig davon, in welchem Kanton ein Patient behandelt wurde.

Eingliederung und Betreuung von Menschen mit einer Behinderung

Bau und Unterhalt von Institutionen (Wohnheime, Werkstätten) werden interkantonale geregelt, es gibt einen Lastenausgleich.

* Diese Aufgabe ist Gegenstand der späteren zweiten NFA-Botschaft

[°] Diese Aufgaben benötigen keine Gesetzesänderungen auf Bundesebene

Die Wirkung der NFA

Wirkung auf der Ebene Bund

Der Bund wird von etlichen Aufgaben entlastet, die auf der Kantonebene effizienter erfüllt werden können.

Konzentration auf die Kernaufgaben

Will der Bund effizient arbeiten, muss er sich auf jene Aufgaben konzentrieren, die im landesweiten Interesse sind.

— Kontrolle

Dank der Neugestaltung der Aufgaben muss er sich weniger um die Kontrolle von Auflagen, Gesetzen und Subventionen kümmern.

— Handlungsfähigkeit

Die Arbeitsteilung mit den Kantonen gibt ihm eine grössere Handlungsfähigkeit und mehr Raum für seine Kernaufgaben.

— Führung

In den verbliebenen Verbundaufgaben wird der Bund vor allem strategisch führen und kann auf Detailaufgaben verzichten.

— Kosten

Die Arbeit mit Mehrjahresprogrammen erspart Kosten.

— Zielgerichtet

Mit den neuen Finanzausgleichsinstrumenten werden die Bundesmittel zielgerichteter eingesetzt.



Wirkung auf der Ebene Kantone

Die Kantone erhalten durch die NFA mehr Kompetenzen und mehr Mittel, um ihre Aufgaben eigenständig auszuführen. Das Gefälle zwischen den Kantonen wird kleiner.

Mehr Spielraum

Für die Kantone eröffnen sich neue Perspektiven. Sie erhalten mehr Gelder, die nicht zum vornherein für definierte Aufgaben vorbestimmt sind.

— Entscheide

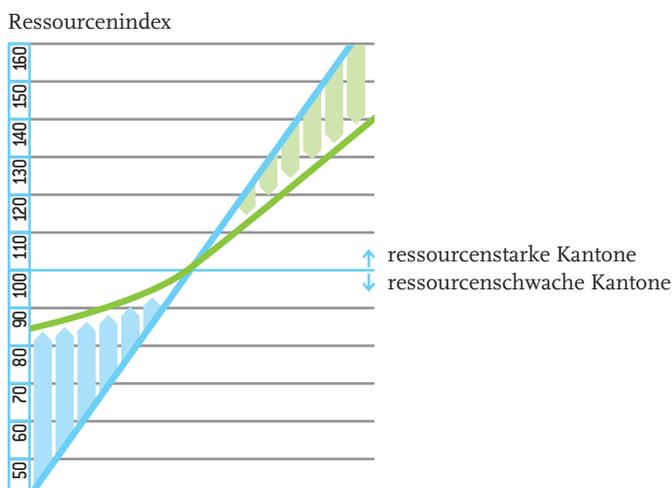
Die zusätzlich frei verfügbaren Mittel vergrössern den Gestaltungs- und Handlungsspielraum der Kantone.

— Kosten

Die neue Art der interkantonalen Zusammenarbeit koordiniert verschiedene Leistungen der Kantone. Das spart Kosten ein.

— Mitteleinsatz

Der Finanzausgleich wird von der Anreizfunktion der Subventionen abgekoppelt und somit wirkungsvoller und gerechter.



Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger

Die Neugestaltung der Aufgaben wirkt sich auch auf die Bürgerinnen und Bürger aus. Weil die Kantone für zusätzliche Aufgaben alleine verantwortlich werden, fallen mehr Entscheide an der Urne.

Mehr Leistung pro Steuerfranken

Weil die Kantone mit der NFA für mehr Aufgaben zuständig sind, können Direktbetroffene vor Ort vermehrt einbezogen und lokal angepasste Lösungen gefunden werden. Kurz: die Politik wird bürgernäher.

— Transparenz

Die Staatsleistungen und deren Kosten werden transparenter.

— Effizienz

Weniger Doppelspurigkeiten und geringerer Koordinationsaufwand verringern die Kosten: Es werden Mittel frei, der Steuerfranken wird effizienter eingesetzt.

— Entlastung

Weil die Anreizfunktion der Subventionen wegfällt, werden Mittel eingespart und damit die Steuerzahler entlastet.

— Mitbestimmung

Die Verlagerung von Verbundaufgaben in die alleinige Zuständigkeit der Kantone gibt den Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Der Mechanismus des Ressourcenausgleiches

- Finanzielle Leistungsfähigkeit mit dem Ressourcenausgleich
- Finanzielle Leistungsfähigkeit vor dem Ressourcenausgleich
- Ressourcenschwache Kantone erhalten Beiträge vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen
- Finanziell leistungsfähige Kantone helfen mit, den ressourcenschwachen Kantonen ein Mindestmass an Mitteln zur Verfügung zu stellen

In zwei Schritten zum Ziel

Der erste...

Mit einer ersten Botschaft des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte werden die Verfassungsgrundlagen für die NFA geschaffen.

Der Bundesrat hat die Botschaft zu den Verfassungsartikeln und zum neuen Bundesgesetz über den Finanzausgleich (1. NFA-Botschaft bzw. 1. Paket) am 14. November 2001 verabschiedet, so dass das Geschäft in den Jahren 2002 – 2003 im Parlament behandelt werden kann. Im Januar 2002 hat die Beratung in der NFA-Spezialkommission des Ständerates begonnen. Sie bereitet das Geschäft zuhanden des Ständerates vor. Vorgesehen ist, dass im Verlaufe der Jahre 2002 und 2003 der Ständerat, die Spezialkommission des Nationalrates und schliesslich der Nationalrat das Projekt NFA behandeln. Entstehen bei der separaten Behandlung in den beiden Räten Differenzen, werden diese anschliessend in einem Differenzbereinigungsverfahren beseitigt.

Das Volk dürfte 2003 oder 2004 an der Urne über die NFA entscheiden (obligatorisches Referendum).

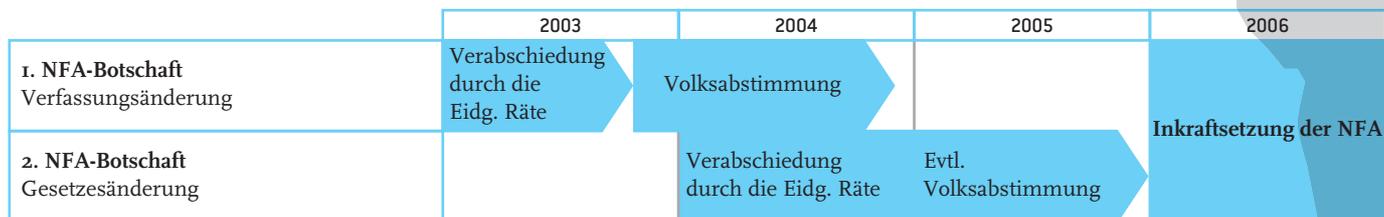
Der zweite...

In einer zweiten Botschaft werden Änderungen auf Gesetzesstufe behandelt.

Es ist vorgesehen, dass die 2. NFA-Botschaft (2. Paket) zu den zahlreichen Gesetzesrevisionen dem Parlament, nach Annahme des 1. Pakets in der Volksabstimmung, unterbreitet wird.

Aus heutiger Sicht dürfte die NFA im Jahre 2006 wirksam werden.

NFA: Zeitlicher Ablauf



Wörterklärungen

— Entflechtung

Von einer Entflechtung wird dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, neu nur noch von einer staatlichen Ebene erfüllt wird (vgl. Teilentflechtung und Verbundaufgabe).

— Finanzausgleich

Der Finanzausgleich umfasst alle finanziellen Transfers zwischen staatlichen Körperschaften, welche als Anreiz zur Erfüllung von Staatsaufgaben oder dem Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit dienen.

— Finanzausgleich im engeren Sinn

Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst alle finanziellen Transfers, welche der Umverteilung zwischen den Kantonen sowie dem Ausgleich übermässiger struktureller Lasten dienen.

— Finanzausgleich im weiteren Sinn

Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst alle finanziellen Transfers, die mit der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zusammenhängen.

— Finanzielle Leistungsfähigkeit

Vgl. Ressourcenpotenzial.

— Finanzkraftindex

Masszahl im geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleich zur Bemessung der Finanzkraft der Kantone. Der Index wird in der NFA durch den neuen Ressourcenindex ersetzt.

— Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)

Kantone, die bedingt durch ihre Höhenlage, die Steilheit des Geländes oder aufgrund ihrer spezifischen Besiedlungsstruktur übermässig Lasten zu tragen haben, werden durch den GLA entlastet. Der GLA wird vollständig durch den Bund finanziert.

— Interkantonaler

Lastenausgleich (ILA)

Mit dem interkantonalen Lastenausgleich werden die von den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Kantons genutzten öffentlichen Leistungen eines andern Kantons abgegolten. Es handelt sich um die finanzielle Seite der interkantonalen Zusammenarbeit.

— Lastenausgleich

Vgl. Interkantonaler Lastenausgleich, geografisch-topografischer Lastenausgleich und soziodemografischer Lastenausgleich.

— Ressourcenpotenzial

Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons ohne Berücksichtigung der effektiven Steuereinnahmen und Steuerbelastungen und entspricht damit seiner finanziellen Leistungsfähigkeit.

— Ressourcenindex

Der Ressourcenindex eines Kantons setzt dessen Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel. Der Ressourcenindex basiert auf der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage. Er soll den Finanzkraftindex des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs ablösen.

— Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)

Kantone, die durch ihre Bevölkerungsstruktur oder ihre Zentrumsfunktionen übermässig belastet sind, werden durch den SLA entlastet. Der SLA wird vollständig durch den Bund finanziert.

— Subsidiaritätsprinzip

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser

erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen.

— Teilentflechtung

Von einer Teilentflechtung wird dann gesprochen, wenn innerhalb eines Aufgabenbereichs nur gewisse Teilbereiche entflochten werden. In den entflochtenen Teilbereichen ist dann nur noch eine Staatsebene (Bund oder Kantone) zuständig, während die nicht entflochtenen Teilbereiche nach wie vor von beiden Staatsebenen gemeinsam getragen werden (vgl. Entflechtung und Verbundaufgabe).

— Verbundaufgabe

Von einer Verbundaufgabe wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird (vgl. Entflechtungen und Teilentflechtungen).

