

# **Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantone**

## **Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat**

Hinweis: Die vorliegende Ausgabe stimmt nicht in allen Teilen mit der bei der EDMZ ([www.admin.ch/edmoz](http://www.admin.ch/edmoz)) bestellbaren gedruckten Version überein.  
Insbesondere fehlen fünf Grafiken.

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Tabellen und Graphiken</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Der Neue Finanzausgleich (NFA) in Kürze</b>  | <b>11</b> |
| <b>A. Der Neue Finanzausgleich im Überblick</b>   | <b>17</b> |
| 1. Die Mängel des heutigen Finanzausgleichs   | 17        |
| 2. Vorarbeiten für die Finanzausgleichsreform   | 19        |
| 3. Vertiefung und Konkretisierung der Grundzüge   | 22        |
| 4. Die Grundpfeiler des Neuen Finanzausgleichs  | 24        |
| 4.1. Aufgaben- und Finanzentflechtung   | 24        |
| 4.2. Institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich   | 29        |
| 4.3. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen in den verbleibenden Verbundaufgaben      | 31        |
| 4.4. Neues, politisch steuerbares Ausgleichssystem  | 32        |
| 4.4.1. Der Ressourcenausgleich  | 32        |
| 4.4.2. Der Belastungsausgleich  | 33        |
| <b>B. Applikationen des NFA auf die einzelnen Politikbereiche</b>   | <b>37</b> |
| <b>Bereichsübergreifende Neuerungen</b>   | <b>37</b> |
| 1. Neue Partnerschaft Bund/Kantone  | 37        |
| 1.1. Subsidiarität und Aufgabenzuweisungen im Bundesstaat   | 37        |
| 1.1.1. Ausgangslage   | 37        |
| 1.1.2. Drei neue Bestimmungen in der Bundesverfassung   | 38        |
| 1.1.2.1. Verfassungsrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips   | 38        |
| 1.1.2.2. Verfassungsrechtliche Verankerung von Aufgabenzuweisungskriterien  | 38        |
| 1.1.2.3. Verfassungsrechtliche Verankerung der Autonomie der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben                   | 38        |
| 1.2. Die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen in den verbleibenden Verbundaufgaben | 39        |
| 1.2.1. Ausgangslage   | 39        |
| 1.2.2. Zielsetzungen  | 39        |
| 1.2.3. Inhalte  | 40        |
| 1.2.4. Verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Zusammenarbeitsformen  | 41        |
| 2. Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich   | 43        |
| 2.1. Das Grundanliegen: Faire Zusammenarbeit unter gleichberechtigten Partnern  | 43        |
| 2.2. Die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich   | 44        |
| 2.3. Die Elemente der interkantonalen Zusammenarbeit  | 45        |
| 2.3.1. Die Ebene des Bundes   | 45        |
| 2.3.1.1. Die Rolle des Bundesverfassungsgebers  | 45        |
| 2.3.1.2. Die Rolle des Bundesgesetzgebers   | 45        |
| 2.3.1.3. Begründung der Vorschläge  | 46        |
| 2.3.2. Die Ebene der Kantone  | 47        |
| 2.3.2.1. Die interkantonale Rahmenvereinbarung und die interkantonalen Verträge   | 48        |
| 2.3.2.2. Rechtsstaatlich-demokratische Anforderungen an die Rechtsetzung interkantonomer Organe                         | 48        |
| 2.3.3. Zusammenfassung  | 49        |
| 2.4. Die Stellung der Städte und Gemeinden  | 50        |
| 3. Neues Ausgleichssystem (Finanzausgleich im engeren Sinn)   | 53        |
| 3.1. Das neue Ausgleichssystem unter den Kantonen im Überblick  | 53        |
| 3.2. Der Ressourcenausgleich  | 54        |
| 3.2.1. Der neue Ressourcenindex   | 54        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.2.1.1. Einleitung   | 54        |
| 3.2.1.2. Annäherungsmodell für den vorliegenden Bericht   | 55        |
| 3.2.2. Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs   | 56        |
| 3.2.2.1. Disparitätenabbau: Horizontal finanziert   | 56        |
| 3.2.2.2. Mindestausstattung: Vertikal finanziert  | 56        |
| 3.2.2.3. Verteilung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen sowie des Nationalbankgewinns im heutigen und im neuen System                   | 59        |
| 3.3. Geografisch-topografischer und soziodemografischer Belastungsausgleich   | 60        |
| 3.3.1. Der geografisch-topografische Belastungsausgleich  | 60        |
| 3.3.1.1. Ausgangslage   | 60        |
| 3.3.1.2. Ausgestaltung und Mittelausstattung  | 61        |
| 3.3.1.3. Modell des Belastungsausgleichs für die Bereiche Wald, Hochwasserschutz und Hauptstrassen  | 61        |
| 3.3.2. Der soziodemografische Belastungsausgleich   | 65        |
| 3.3.2.1. Ausgangslage und Ausgestaltung   | 65        |
| <b>Neuerungen in den einzelnen Aufgabenbereichen</b>  | <b>63</b> |
| 4. Sozialversicherungen und Sozialpolitik   | 68        |
| 4.1. Individuelle Leistungen der AHV  | 68        |
| 4.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 68        |
| 4.1.2. Heutige Ausgestaltung  | 68        |
| 4.1.3. Neue Lösung  | 69        |
| 4.2. Altershilfe  | 70        |
| 4.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 70        |
| 4.2.2. Heutige Ausgestaltung  | 70        |
| 4.2.3. Neue Lösung  | 71        |
| 4.3. Individuelle Leistungen der Invalidenversicherung  | 73        |
| 4.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 73        |
| 4.3.2. Heutige Ausgestaltung  | 73        |
| 4.3.3. Neue Lösung  | 74        |
| 4.4. Kollektive Leistungen der IV   | 76        |
| 4.4.1. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Behindertenwerkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung | 76        |
| 4.4.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 76        |
| 4.4.1.2. Heutige Ausgestaltung  | 76        |
| 4.4.1.3. Neue Lösung  | 77        |
| 4.4.2. Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal  | 78        |
| 4.4.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 78        |
| 4.4.2.2. Heutige Ausgestaltung  | 78        |
| 4.4.2.3. Neue Lösung  | 78        |
| 4.4.3. Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe   | 79        |
| 4.4.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 79        |
| 4.4.3.2. Heutige Ausgestaltung  | 79        |
| 4.4.3.3. Neue Lösung  | 80        |
| 4.5. Sonderschulung   | 81        |
| 4.5.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 81        |
| 4.5.2. Heutige Ausgestaltung  | 81        |
| 4.5.3. Neue Lösung  | 82        |
| 4.6. Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV   | 83        |
| 4.6.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 83        |
| 4.6.2. Heutige Ausgestaltung  | 84        |
| 4.6.3. Neue Lösung  | 84        |
| 4.7. Prämienverbilligung in der Krankenversicherung   | 85        |
| 4.7.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 85        |
| 4.7.2. Heutige Ausgestaltung  | 86        |
| 4.7.3. Neue Lösung  | 86        |

|  |     |
|--|-----|
| 4.8. Familienzulagen   | 87  |
| 4.8.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs                    | 87  |
| 4.8.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 87  |
| 4.8.3. Neue Lösung   | 88  |
| 4.9. Spezialkliniken und Spitzenmedizin                        | 89  |
| 4.9.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs                    | 89  |
| 4.9.2. Neue Lösung   | 91  |
| 5. Bildung   | 93  |
| 5.1. Berufsbildung   | 93  |
| 5.1.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 93  |
| 5.1.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 93  |
| 5.1.3. Neue Lösung   | 94  |
| 5.2. Hoch- und Fachhochschulen                                 | 96  |
| 5.2.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 96  |
| 5.2.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 96  |
| 5.2.3. Neue Lösung   | 98  |
| 5.3. Stipendien  | 99  |
| 5.3.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 99  |
| 5.3.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 100 |
| 5.3.3. Neue Lösung   | 100 |
| 5.4. Turnen und Sport  | 101 |
| 5.4.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 101 |
| 5.4.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 101 |
| 5.4.3. Neue Lösung   | 102 |
| 6. Verkehr   | 103 |
| 6.1. Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen           | 103 |
| 6.1.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 103 |
| 6.1.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 103 |
| 6.1.3. Neue Lösung   | 103 |
| 6.2. Hauptstrassen   | 105 |
| 6.2.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 105 |
| 6.2.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 105 |
| 6.2.3. Neue Lösung   | 106 |
| 6.3. Übrige Bereiche der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» | 107 |
| 6.3.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 107 |
| 6.3.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 107 |
| 6.3.3. Neue Lösung   | 108 |
| 6.4. Öffentlicher Agglomerationsverkehr                        | 110 |
| 6.4.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 110 |
| 6.4.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 110 |
| 6.4.3. Neue Lösung   | 110 |
| 6.5. Öffentlicher Regionalverkehr                              | 112 |
| 6.5.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs                    | 112 |
| 6.5.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 112 |
| 6.5.3. Neue Lösung   | 113 |
| 6.6. Flugplätze  | 114 |
| 6.6.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs                   | 114 |
| 6.6.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 114 |
| 6.6.3. Neue Lösung:  | 116 |
| 7. Umwelt und Landwirtschaft                                   | 117 |
| 7.1. Raumplanung   | 118 |
| 7.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs                    | 118 |
| 7.1.2. Heutige Ausgestaltung                                   | 118 |
| 7.1.3. Neue Lösung   | 119 |
| 7.2. Fuss- und Wanderwege                                      | 120 |
| 7.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs                    | 120 |

|   |     |
|---|-----|
| 7.2.2. Heutige Ausgestaltung  | 120 |
| 7.2.3. Neue Lösung  | 120 |
| 7.3. Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz   | 121 |
| 7.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 121 |
| 7.3.2. Heutige Ausgestaltung  | 121 |
| 7.3.3. Neue Lösung  | 122 |
| 7.4. Natur- und Landschaftsschutz   | 124 |
| 7.4.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 124 |
| 7.4.2. Heutige Ausgestaltung  | 124 |
| 7.4.3. Neue Lösung  | 124 |
| 7.5. Wald   | 126 |
| 7.5.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 126 |
| 7.5.2. Heutige Ausgestaltung  | 126 |
| 7.5.3. Neue Lösung  | 126 |
| 7.6. Hochwasserschutz   | 129 |
| 7.6.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 129 |
| 7.6.2. Heutige Ausgestaltung  | 129 |
| 7.6.3. Neue Lösung  | 130 |
| 7.7. Wildtiere (Jagd)   | 132 |
| 7.7.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 132 |
| 7.7.2. Heutige Ausgestaltung  | 132 |
| 7.7.3. Neue Lösung  | 133 |
| 7.8. Fischerei  | 134 |
| 7.8.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 134 |
| 7.8.2. Heutige Ausgestaltung  | 134 |
| 7.8.3. Neue Lösung  | 134 |
| 7.9. Luftreinhaltung mit Mineralölsteuermitteln   | 135 |
| 7.9.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs   | 135 |
| 7.9.2. Heutige Ausgestaltung  | 135 |
| 7.9.3. Neue Lösung  | 136 |
| 7.10. Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln   | 137 |
| 7.10.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 137 |
| 7.10.2. Heutige Ausgestaltung   | 137 |
| 7.10.3. Neue Lösung   | 138 |
| 7.11. Abfallanlagen   | 139 |
| 7.11.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 139 |
| 7.11.2. Heutige Ausgestaltung   | 139 |
| 7.11.3. Neue Lösung   | 140 |
| 7.12. Gewässerschutz / Abwasseranlagen  | 142 |
| 7.12.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 142 |
| 7.12.2. Heutige Ausgestaltung   | 142 |
| 7.12.3. Neue Lösung   | 143 |
| 7.13. Landwirtschaftliche Marktmassnahmen   | 144 |
| 7.13.1. Produktion und Absatz   | 144 |
| 7.13.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 144 |
| 7.13.1.2. Heutige Ausgestaltung   | 144 |
| 7.13.1.3. Neue Lösung   | 146 |
| 7.13.2. Qualitätssicherung (ohne Milch)   | 146 |
| 7.13.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 146 |
| 7.13.2.2. Heutige Ausgestaltung   | 146 |
| 7.13.2.3. Neue Lösung   | 147 |
| 7.13.3. Milchwirtschaftlicher Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD; Qualitätssicherung im Milchbereich) | 147 |
| 7.13.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 147 |
| 7.13.3.2. Heutige Ausgestaltung   | 147 |
| 7.13.3.3. Neue Lösung   | 148 |

|   |            |
|---|------------|
| 7.14. Tierzucht   | 149        |
| 7.14.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 149        |
| 7.14.2. Heutige Ausgestaltung   | 149        |
| 7.14.3. Neue Lösung   | 149        |
| 7.15. Direktzahlungen   | 151        |
| 7.15.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 151        |
| 7.15.2. Heutige Ausgestaltung   | 151        |
| 7.15.3. Neue Lösung   | 152        |
| 7.16. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen  | 153        |
| 7.16.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 153        |
| 7.16.2. Heutige Ausgestaltung   | 153        |
| 7.16.3. Neue Lösung   | 154        |
| 7.17. Landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung / Beratung                                       | 155        |
| 7.17.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs  | 155        |
| 7.17.2. Heutige Ausgestaltung   | 155        |
| 7.17.3. Neue Lösung   | 157        |
| 8. Wohnungswesen, Justiz und Sicherheit   | 158        |
| 8.1. Amtliche Vermessung  | 158        |
| 8.1.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs  | 158        |
| 8.1.2. Heutige Ausgestaltung  | 158        |
| 8.1.3. Neue Lösung  | 159        |
| 8.2. Wohnbau- und Eigentumsförderung  | 160        |
| 8.2.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs  | 160        |
| 8.2.2. Heutige Ausgestaltung  | 160        |
| 8.2.3. Neue Lösung  | 161        |
| 8.3. Straf- und Massnahmenvollzug   | 162        |
| 8.3.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs  | 162        |
| 8.3.2. Heutige Ausgestaltung  | 162        |
| 8.3.3. Neue Lösung  | 163        |
| 8.4. Militär  | 164        |
| 8.4.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs  | 164        |
| 8.4.2. Heutige Ausgestaltung  | 164        |
| 8.4.3. Neue Lösung  | 165        |
| 8.5. Zivilschutz  | 167        |
| 8.5.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs  | 167        |
| 8.5.2. Heutige Ausgestaltung  | 167        |
| 8.5.3. Neue Lösung  | 167        |
| <b>C. Umsetzung des NFA</b>   | <b>169</b> |
| 1. Institutionelle Umsetzung des NFA  | 169        |
| 1.1. Zweistufiges Gesetzgebungsverfahren  | 169        |
| 1.2. Gefahr des «Gesuchsstaus»  | 170        |
| 1.3. Altrechtliche Verpflichtungen des Bundes   | 171        |
| 2. Die Tendenzen der finanziellen Auswirkungen des Gesamtpakets NFA                               | 172        |
| 2.1. Einleitung   | 172        |
| 2.2. Die Wirkungstendenzen des NFA  | 172        |
| 2.2.1. Die Gesamtwirkungen des NFA in vertikaler Sicht Bund - Kantone                             | 172        |
| 2.2.2. Modellannahmen für den Finanzausgleich im engeren Sinn                                     | 174        |
| 2.2.3. Die Tendenz der Gesamtwirkungen des NFA auf die einzelnen Kantone                          | 174        |
| 2.2.4. Der interkantonale Lastenausgleich   | 180        |
| 2.2.5. Wachsende finanzpolitische Handlungsspielräume und mögliche Effizienzgewinne               | 182        |
| 2.2.6. Mehr frei verfügbare Mittel für die einzelnen Kantone                                      | 184        |
| 2.3. Kurze Würdigung der finanzpolitischen Zielerreichung beim NFA                                | 185        |
| <b>D. Bezug zu anderen Fragen: NFA - Totalrevision BV; NFA - interkantonaler Steuerwettbewerb</b> | <b>187</b> |

|  |            |
|--|------------|
| 1. Verhältnis des NFA zur Totalrevision der Bundesverfassung _____ | 187        |
| 2. Der NFA und der interkantonale Steuerwettbewerb _____           | 188        |
| <b>Anhang</b> _____  | <b>189</b> |



## Tabellen und Graphiken

|   |     |
|---|-----|
| Uebersicht über das Gesamtkonzept des Neuen Finanzausgleichs  | 14  |
| Uebersicht über die Elemente des Neuen Finanzausgleichs im engeren Sinn   | 28  |
| Angenäherter Ressourcenindex  | 50  |
| Grafik zum Ressourcenausgleich: Disparitätenabbau + Mindestausstattung  | 52  |
| Belastungsausgleich unter Berücksichtigung geografisch-topografischer Voraussetzungen in den Kantonen   | 57  |
| Grafische Darstellung der Verteilung des geografisch-topografischen Belastungsausgleichs auf die Kantone  | 58  |
| Soziodemographischer Belastungsausgleich  | 61  |
| Grafische Darstellung der Verteilung des soziodemografischen Belastungsausgleichs auf die Kantone   | 62  |
| Neuer Finanzausgleich: Tendenz der finanziellen Auswirkungen 1996 Bund - Gesamtheit der Kantone   | 155 |
| Neuer Finanzausgleich: Tendenz der finanziellen Auswirkungen 1996 auf die einzelnen Kantone   | 157 |
| Neuer Finanzausgleich: Grafische Darstellung der Tendenz der finanziellen Auswirkungen 1996 auf die einzelnen Kantone ( <u>ohne</u> interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich): |     |
| - mit Aufgaben- und Kompetenzzentflechtung (Gesamtpaket NFA)  | 160 |
| - ohne Aufgaben- und Kompetenzzentflechtung (nur Finanzausgleich im engeren Sinn)   | 161 |
| Tendenz des interkantonalen Lastenausgleichs  | 163 |

Ergänzende Tabellen

Anhang F



## Der Neue Finanzausgleich (NFA) in Kürze

### Der Neue Finanzausgleich

- beseitigt das heutige komplizierte System, indem er die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme *entwirrt, ordnet* und damit Transparenz schafft;
- stärkt die Handlungsfreiheit und die Gestaltungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen und fördert die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen. Er rückt in den verbleibenden Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen das Prinzip der Partnerschaft in den Mittelpunkt;
- stärkt die *Solidarität* im Bundesstaat, indem er einen *politisch steuerbaren* Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen ermöglicht;
- gilt die topografischen und soziodemografischen Sonderlasten der Kantone mit Berggebiets- und Zentrumslasten gezielt ab;
- fördert die Ausgabendisziplin und beinhaltet dadurch auch ohne Leistungsabstriche ein beachtliches *Gewinnpotential*. Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen werden *ausgeglichen*.

### Alte Lösung: Kompliziert und ineffizient

Der Begriff «Finanzausgleich» umfasst einerseits die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen, andererseits den Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen.

Zwar «funktioniert» der gültige, auf dem Finanzausgleichsgesetz von 1959 basierende Finanzausgleich. Er weist aber verschiedene grundlegende Mängel auf. So hat sich der Finanzausgleich im Laufe der Jahrzehnte zu einem Dickicht von rund 40 unkoordinierten Einzelmassnahmen entwickelt, die in ihren Dimensionen bloss noch von wenigen Spezialisten überblickt werden können. Der Finanzausgleich hat sein Hauptziel, nämlich den Abbau der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen ärmeren und reicheren Kantonen, verfehlt. Gleichzeitig haben die Kantone viel von ihrer staats- und finanzpolitischen Autonomie verloren.

### Neue Lösung: Klare Kompetenzen, wirkungsvoller Ausgleich und optimierte Zusammenarbeit im Bundesstaat

Vor diesem Hintergrund wurde von Bund und Kantonen eine paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation ins Leben gerufen mit der Aufgabe, einen neuen Finanzausgleich zu schaffen. Das zentrale Anliegen: Den Kompetenzwirrwarr zwischen Bund und Kantonen klären und die staatlichen Aufgaben jener Ebene

zuteilen, die sie am besten lösen kann. Die Aufgaben sollen damit bürgernaher, wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, stellt der NFA fünf *neuartige Instrumente* bereit:

– **Die Aufgabenentflechtung**

Mit einer sinnvollen Entflechtung sollen die heute vielfach verwobenen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geklärt werden. Was die Kantone aus eigener Kraft erbringen können, sollen sie selbständig oder in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllen, ohne dass der Bund sich mit Vorgaben, Standards, Gesetzen und Vorschriften mitbeteiligt. Konkret sollen **15 Bereiche** kantonalisiert werden, während **6 Aufgabengebiete** in die integrale Verantwortung des Bundes übergehen. In **17 Aufgabenbereichen** erfolgt eine Teilentflechtung.

Die gesamte Entflechtungsmasse beträgt 5,3 Milliarden Franken. Damit werden wertmässig mehr als 40 Prozent der heutigen Aufgabenverbünde entflochten.

– **Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich stärkt die Zusammenarbeit unter den Kantonen und garantiert, dass diejenigen, die von der Leistung eines anderen Kantons profitieren, dafür auch bezahlen. Im Gegenzug erhalten sie eine angemessene Mitsprache. **9 Aufgabenbereiche** sollen zwingend in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt werden. Nach groben Schätzungen kann im Vergleich zu heute mit einem künftigen zusätzlichen Lastenausgleich im Umfang von rund 210 Millionen Franken gerechnet werden.

– **Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen**

Bei **16 Verbundaufgaben** (gemeinsame Aufgabenerledigung von Bund und Kantonen) liegt neu die strategische Führung grundsätzlich beim Bund, die operative Verantwortung bei den Kantonen. Bund und Kantone vereinbaren in diesen Bereichen gemeinsam die Leistungsziele, den Beitragsrahmen und die Wirkungskontrollen. Der Bund verzichtet künftig auf prozentuale Kostenübernahmen. Neu wird er stattdessen Global- oder Pauschalbeiträge ausrichten und sich am Ergebnis statt am Aufwand orientieren. Die neuen Zusammenarbeitsformen erfassen einen Bereich von rund 5 Milliarden Franken.

– **Der Ressourcenausgleich**

Der neue Ressourcenausgleich stellt die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Kantone sicher. Das neue Finanzausgleichsgesetz regelt den Mittelfluss von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen. Im vorliegenden Modell sind diesbezüglich 900 Mio. Fr. vorgesehen. Falls nötig, stellt der Bund ergänzend sicher, dass die finanzschwachen Kantone so viele Mittel erhalten, wie im Minimum für eine eigenständige Aufgabenerfüllung zwingend sind (Annahme: 1 Mia. Fr.). Die politischen Eckwerte des Ressourcenausgleichs wird das eidgenössische Parlament festlegen.

– **Abgeltung für Sonderlasten**

Topografisch (Stichwort: «Kosten der Weite» in Bergkantonen) oder soziodemografisch (Stichwort: «Kosten der Enge» in Stadtkantonen) bedingte Sonderlasten

einzelner Kantone werden vom Bund gezielt abgegolten; im Modell des vorliegenden Berichts mit je 210 Millionen Franken. Für einen Belastungsausgleich im öffentlichen Regionalverkehr sind zusätzlich 160 Millionen Franken vorgesehen.

Diese **fünf innovativen Instrumente** werden die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in rund 40 Politikbereichen effizienter gestalten: Die Aufgaben soll wieder derjenige erfüllen, der dies im konkreten Fall am besten kann. Neue, zeitgemässe Formen der Zusammenarbeit sollen überholte Strukturen ablösen. Der Finanz- und Lastenausgleich soll fair und wirkungsvoll auch in Zukunft den solidarischen Zusammenhalt unseres Landes sicherstellen.

### **Die Vorzüge des NFA**

#### ***Für den Bund: Konzentration auf Kernaufgaben***

- Die Globalisierung der Märkte und die verstärkte Integration der Schweiz in die internationale Gemeinschaft zwingen den Bund, sich auf jene Kernaufgaben zu konzentrieren, die im landesweiten Interesse sind. Er wird in naher Zukunft demnach Aufgaben nicht mehr im selben Umfang wie heute mit Subventionen, Gesetzen, Auflagen und Kontrollen wahrnehmen bzw. beeinflussen können.
- Indem er jene Aufgaben an die Kantone überträgt, die sie alleine oder in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllen können, werden die Handlungsfähigkeit des Bundes bezüglich seiner Kernaufgaben sowie seine Ausgleichsfunktion gestärkt.
- In den verbleibenden Verbundaufgaben kann der Bund vermehrt strategisch führen und die zu erreichenden *Ziele* in den Mittelpunkt seiner Politik stellen.
- Der Bund unterstützt deshalb zielkonforme Mehrjahresprogramme; unproduktive Diskussionen um anrechenbare Kosten werden damit hinfällig.
- Kostentreibende Anreize nach dem Motto «je teurer, umso mehr Subventionen» werden durch die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen beseitigt, was einen haushälterischen Einsatz auch der Bundesmittel begünstigt.

#### ***Für die Kantone: Mehr Handlungsspielraum***

- Durch die Aufgabenentflechtung werden die Kantone in verschiedenen Bereichen integral zuständig. Dies fördert eine lokal angepasste Aufgabenerfüllung, den verstärkten Einbezug Direktbetroffener vor Ort und damit eine bürgernahe Politik. Die Kontrolle durch den Souverän gewinnt an Bedeutung.
- Die Kantone erhalten insgesamt rund 750 Millionen mehr frei verfügbare statt zweckgebundene Mittel. Sie werden vermehrt in die Lage versetzt, ihre Prioritäten selber und nach ihren wirklichen Bedürfnissen zu setzen. Dadurch wird der faktische «Zwang», die Mittel beim Bund «abzuholen», aus der Welt geschafft.

- Durch die verstärkte und in bestimmten Bereichen institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit werden Aufgaben mit überkantonaler Wirkung besser auf den Bedarf der Bewohnerinnen und Bewohner abgestimmt. Die Zusammenarbeit ist gerade für kleinere Kantone kostengünstiger als der «Alleingang».
- Die Kantone erhalten bei den verbleibenden Verbundaufgaben operative Freiheiten in der konkreten Umsetzung des Bundesrechts. Der Bund legt die Strategie fest, die Kantone entscheiden, wie sie das gesetzte Ziel erreichen wollen.
- Der Finanzausgleich unter den Kantonen wird politisch steuerbar, wirkungsvoller und gerechter, indem er von der Anreizfunktion der Subventionen völlig abgekoppelt wird und indem sowohl für die Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone als auch für die Abgeltung von Sonderlasten je ein gezieltes Instrumentarium eingesetzt wird.
- Der neue Ressourcenausgleich stellt auf das fiskalisch ausschöpfbare Potential ab. Wenn sich ein Kanton ein überdurchschnittliches Angebot leistet, muss er dafür selber aufkommen, weil die kantonale Steuerbelastung im Finanzausgleich nicht mehr berücksichtigt bzw. honoriert wird. Dadurch werden das Kostenbewusstsein gestärkt und kostentreibende Anreize eliminiert. Sonderlasten werden nur dann abgegolten, wenn sie von den Kantonen tatsächlich nicht beeinflusst werden können.

### ***Für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler: Mehr Leistung pro Steuerfranken***

Der **Steuerfranken** wird **effizienter, wirksamer und damit sparsamer** eingesetzt.  
Die Gründe:

- Bei entflochtenen Aufgabenbereichen ist nur *eine* staatliche Ebene für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe verantwortlich; Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger sind identisch. Dadurch sind die Verantwortlichkeiten und Ausgabenkompetenzen klar geregelt. Die ungeteilte Verantwortung gibt den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern Klarheit über die tatsächlichen Kosten staatlicher Leistungen.
- Doppelspurigkeiten werden dank Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen beseitigt.
- Weil für artverwandte Aufgaben jeweils die gleiche Ebene (Bund oder Kantone) zuständig ist, wird ein bürgerfreundlicher und kostengünstiger Vollzug ermöglicht.
- Die neue interkantonale Zusammenarbeit garantiert, dass jene, die von Leistungen eines anderen Kantons profitieren, sich anteilmässig an den Kosten beteiligen müssen. Damit wird die Last, die heute zum Teil einseitig von Zentrumsantonen bzw. von deren Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern getragen wird, fair auf alle Nutzniesserinnen und Nutzniesser verteilt.
- Dank verstärkter interkantonaler Zusammenarbeit können Leistungen, die heute von einzelnen Kantonen separat angeboten werden, künftig von mehreren

gemeinsam offeriert werden. Damit werden kantonale Leistungen günstiger; die Staatsrechnung und mit ihr die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden entlastet.

- Das neue Subventionssystem zwischen Bund und Kantonen merzt die Anreize zum Geldausgeben aus: Ergebnisorientierte Global- oder Pauschalbeiträge statt prozentuale Kostenübernahmen fördern einen haushälterischen Mitteleinsatz.
- Die grössere Wirksamkeit des Finanzausgleichs unter den Kantonen führt dazu, dass mit den gleichen Mitteln wie heute ein deutlich höherer Ausgleich erzielt werden kann.

**Insgesamt beinhaltet der Neue Finanzausgleich ein innovatives staats- und finanzpolitisches Gewinnpotential für Bund und Kantone. Der Neue Finanzausgleich ist, wie unten erläutert, kein «Sparprogramm», sondern ein Projekt für das gute, das heisst kostengünstige und wirksame Funktionieren unserer staatlichen Institutionen im Interesse aller Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz.**

**Die erwähnten Vorzüge ermöglichen Effizienzgewinne für Bund und Kantone zusammen von grob geschätzt 2 bis 2,5 Milliarden Franken. Dabei sind Effizienzgewinne nicht mit «Leistungsabbau» gleichzusetzen. Sie können vielmehr dazu eingesetzt werden, eine bessere Wirkung staatlichen Handelns zu erzielen. Oder anders ausgedrückt: In einem bestimmten Aufgabenbereich kann mit weniger Geld mindestens die gleiche Leistung oder mit gleich viel Geld mehr Leistung erbracht werden.**

# Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Übersicht über das Gesamtkonzept

| <u>Hauptziele</u>   | <u>Instrumente</u>  | <u>Massnahmen</u>  | <u>Wirkungen</u>   |
|---|---|--|--|
| <u>Verbesserung der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung</u> | <u>Aufgabenerflechtung</u>  | Kompetenz- und Finanzentflechtung zwischen Bund und Kantonen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klare und integrale Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips: soviel Bund wie nötig               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Handlungsspielräume für Bund und Kantone</li> <li>– bedarfsgerechtere und wirtschaftlichere Leistungserstellung dank Übereinstimmung von Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger</li> <li>– zweckfreie statt zweckgebundene Mittel für die Kantone</li> </ul> </li> </ul>  |
|   | <u>Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund / Kantone</u> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Kompetenzteilung bei verbleibenden Verbundaufgaben:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategie: Bund</li> <li>– operative Verantwortung: Kantone</li> </ul> </li> <li>• Partnerschaftlich auszuhandelnde Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen</li> <li>• Global- bzw. Pauschalbeiträge statt kostenproportionale Subventionen</li> <li>• Abkoppelung der heutigen (zweckgebundenen) Finanzkraftzuschläge von den Bundesbeiträgen; damit Finanzierung der (zweckfreien) Mindestausstattung (s. unten)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichkeit für den Bund, im Aufgabenverbund mit den Kantonen die ihm gebührende strategische, d.h. ziel- und wirkungsorientierte Rolle einzunehmen</li> <li>• dafür integrale Aufgaben- und Ressourcenverantwortung der Kantone auf der Ausführungsebene</li> <li>• Beseitigung der heutigen falschen Finanzierungsanreize; an ihre Stelle treten Anreize für eine effektive und effiziente Leistungserstellung</li> <li>• Der Betrag für die heutigen Finanzkraftzuschläge wird voll in den Dienst des Finanzausgleichs gestellt</li> </ul> |
|   | <u>Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</u>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verpflichtung der Kantone zur Zusammenarbeit in vorgegebenen Aufgabengebieten</li> <li>• dabei anteilmässige Abgeltung des ausserkantonalen Bezugs von Leistungen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftlichere Leistungserstellung dank Skalenerträgen</li> <li>• Vermeidung einer Überzentralisierung von Aufgaben auf der Ebene des Bundes</li> <li>• Entlastung namentlich der Zentrumskantone</li> </ul>   |
| <u>Verbesserung des Finanzausgleichs unter den Kantonen</u> | <u>Ressourcenausgleich</u>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisch festlegbare Umverteilung von Mitteln von den einnahmenstarken zu den einnahmenschwachen Kantonen („Disparitätenabbau“)</li> <li>• ergänzende Mittelaufstockung durch den Bund zugunsten einnahmenschwacher Kantone bis zum Erreichen einer ebenfalls politisch festlegbaren Mindestdotierung („Mindestausstattung“)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotierung der Kantone mit Finanzmitteln so, dass alle die ihnen zugeordnete Entscheidungs- und Handlungsverantwortung wahrnehmen können</li> <li>• Abbau der Ressourcendisparitäten unter den Kantonen</li> </ul>   |
|   | <u>Belastungsausgleich</u>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geografisch-topografischer Belastungsausgleich zugunsten von Kantonen mit übermässigen Pro-Kopf-Lasten in den Bereichen Wald/Schutz vor Naturgefahren, Hochwasserschutz, Hauptstrassen und öffentlicher Regionalverkehr (tendenziell: Gebirgskantone)</li> <li>• Soziodemografischer Belastungsausgleich zugunsten von Kantonen mit übermässigen Lasten aufgrund der soziodemografischen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung (tendenziell: Zentrumskantone)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgeltung der übermässigen, weitgehend unbeeinflussbaren topografisch und soziodemografisch bedingten Strukturlasten</li> <li>• Über 90 % der insgesamt für den Finanzausgleich unter den Kantonen eingesetzten Mittel sind - seiner Grundidee entsprechend - zweckfrei; im Gegensatz zu den lediglich rund 30 % im heutigen System</li> </ul>  |
|   |   |  | Zusammen mit dem interkantonalen Lastenausgleich führt der Finanzausgleich unter den Kantonen insgesamt zu einem merklichen Abbau der Steuerbelastungsunterschiede   |

## A. Der Neue Finanzausgleich im Überblick

*Die vier Hauptpfeiler des Neuen Finanzausgleichs bilden die Entflechtung der Aufgaben und der Geldströme zwischen Bund und Kantonen, die Förderung der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zwischen den Kantonen, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und ein politisch steuerbarer und wirkungsvoller Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen. Diese Hauptpfeiler bilden unter sich ein Ganzes, indem sie sich gleichermassen ergänzen und voraussetzen.*

### Ausgangslage

Nicht zuletzt aufgrund der weit verbreiteten Auffassung, dass ohne massgebliche Einflussnahme des Bundes die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht oder nur ungenügend gesichert sei, ist das Anreiz- und Umverteilungssystem zwischen Bund und Kantonen in den letzten Jahrzehnten immer stärker ausgebaut worden. Die **Verflechtungen**, aber auch die **Kompetenzverwischungen** zwischen den beiden Staatsebenen haben damit stark zugenommen. Die Übereinstimmung von Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsverantwortung ging zunehmend verloren.

Auf diese Weise haben sich die Kantone immer mehr zu **Vollzugsorganen des Bundes** entwickelt, auch in Bereichen, in denen sie - einzeln oder im interkantonalen Verbund - eine Aufgabe ebenso gut oder besser ohne Bund erfüllen könnten.

### 1. Die Mängel des heutigen Finanzausgleichs

*Der heutige Finanzausgleich hat eine undurchschaubare Fülle von Geldströmen verursacht. Die angestrebte Ausgleichswirkung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen wurde trotz grossen Geldtransfers und entsprechendem administrativem Aufwand nicht erreicht. In vielen Bereichen bestehen zudem Anreize zu einem grosszügigen statt sparsamen Einsatz der Geldmittel.*

Der aktuelle Finanzausgleich ist in seiner Ausgestaltung undurchschaubar und kompliziert. Ihm fehlen vor allem klar definierte Ziele und Wirkungskontrollen.

Das Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen datiert von 1959. Seither ist der Finanzausgleich zu einem kaum steuerbaren System von untereinander wenig abgestimmten Einzelmassnahmen herangewachsen, das nicht in der Lage ist, die Disparitäten (Unterschiede) in der Leistungsfähigkeit zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen nachhaltig abzubauen.

Knapp 1,8 Milliarden Franken (1996) entlasten die mittelstarken und finanzschwachen Kantone, wobei die *Ausgleichswirkung* relativ *bescheiden* ausfällt und nicht ausreicht, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone abzubauen.

Von diesen Transfers wurden nur rund 30 Prozent *in Form zweckfreier Mittel an die Kantone ausgerichtet*. Mit anderen Worten: *Sieben von zehn Franken*, die an die mittelstarken und finanzschwachen Kantone fliessen, sind an bestimmte Aufgaben und damit an Auflagen *gebunden*.

Bund und Kantone haben es unterlassen, parallel zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit und Finanzbeziehungen die entsprechenden Instrumente zu modernisieren. Die Leistung der Subventionsempfänger wird seitens des Bundes in der Regel nicht genügend gesteuert und nur ungenügend auf ihre Wirkungen hin kontrolliert.

### **Der Hauptmangel: Anreiz- und Ausgleichsfunktion sowie Einnahmen- und Lastenelemente werden im heutigen Finanzausgleich vermischt**

Einer der Hauptmängel des gültigen Finanzausgleichs besteht darin, dass er mit *einem* Instrument gleich *zwei* zentrale Anliegen, das Anreiz- und Umverteilungsziel, erreichen will. Diese Form von Finanzausgleich wird auch als *indirekter Finanzausgleich* bezeichnet:

1. In jedem vom Bund unterstützten Aufgabenbereich sollen die Kantone mit einem sogenannten Grundbeitrag einen *Anreiz* erhalten, in diesem oder jenem Politikbereich (sei dies in der Bildung, im Verkehr etc.) Aktivitäten zu entfalten (z.B. Stipendien auszurichten). Je nach Aufgabenbereich schwanken diese Grundbeiträge des Bundes zwischen 10 und maximal 60 Prozent der anrechenbaren Kosten.
2. Zusätzlich zu diesem für alle Kantone gleich hohen Grundbeitrag werden, je nach Finanzkraft der Kantone, sogenannte *Finanzkraftzuschläge* an mittelstarke und finanzschwache Kantone ausgerichtet. Diese Zuschläge werden an die jeweiligen Bundessubventionen «angehängt». Diese haben eine *Umverteilungsfunktion* zu erfüllen und sind in jedem Fall *zweckgebunden* für die vorgesehene Aufgabe. Unter diesem Titel sind 1996 gut 800 Millionen Franken den finanzschwachen und mittelstarken Kantonen zugeflossen.

Während die finanzstarken Kantone ausschliesslich den jeweiligen Grundbeitrag (und somit *keine* Finanzkraftzuschläge) erhalten, fallen die Finanzkraftzuschläge zu den einzelnen Bundessubventionen - und damit einhergehend die Subventionssätze - umso höher aus, je finanzschwächer ein Kanton ist.

Dabei sind folgende Mängel speziell hervorzuheben:

- Finanzschwache und mittelstarke Kantone erhalten über die Subventionen nur *dann* Finanzausgleichsgelder, *wenn* sie im betreffenden Bereich finanzielle Eigenleistungen erbringen. Diese sind aber im Verhältnis zu ihren Steuereinnahmen meist so gewichtig, dass der über die zweckgebundenen Subventionen *angestrebte Ausgleichseffekt* gleichsam *neutralisiert* wird.
- Finanzkraftzuschläge werden in über drei Dutzend Bundesgesetzen vorgesehen. Bei dieser dispersen Ausgangslage ist eine effektive Steuerung der über die Finanzkraftzuschläge anvisierten Umverteilungsfunktion nicht möglich.
- Hinzu kommt, dass die Subventionssätze - namentlich dort, wo sie zweckgebundene Finanzkraftzuschläge mit einschliessen - häufig so hoch sind, dass für die Kantone *kein genügender Anreiz zu einer sparsamen Mittelverwendung* besteht. Vielmehr können hohe Subventionssätze die Empfänger dazu verleiten, das Geld lediglich «abzuholen», ohne sich ernsthaft die Frage nach der effektiven Notwendigkeit der damit getätigten Investition zu stellen. Dabei besteht die Gefahr, dass die effektiven *Folgekosten* zuwenig beachtet werden, die ihnen später zum Beispiel in Form von laufenden Betriebsausgaben erwachsen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass infolge der dargestellten *Vermischung von Anreiz- und Ausgleichsfunktion weder das eine noch das andere Ziel zufriedenstellend erreicht werden kann* - ein Umstand, der wissenschaftlich untermauert und in der Vernehmlassung über die Grundzüge des Neuen Finanzausgleichs als unbedingt reformbedürftig bezeichnet worden ist.

Ein weiterer Mangel besteht darin, dass der heutige Finanzkraftindex sowohl *Einnahmen-* als auch *Lastenelemente* beinhaltet. Während die Einnahmenelemente aus den Komponenten «kantonaies Volkseinkommen» und «Steuerkraft» bestehen, setzen sich die Lastenelemente aus den Teilindizes «Steuerbelastung» und «Anteil Berggebiet» zusammen. Diese Vermischung von Einnahmen- und Lastenelementen führt zu Verzerrungen, da sie einerseits - in Übereinstimmung mit Artikel 135 der nachgeführten Bundesverfassung - das Berggebiet bevorzugt. Andererseits werden durch die Berücksichtigung der kantonalen Steuerbelastung falsche Anreize gesetzt, indem sich eine hohe Steuerbelastung im Finanzkraftindex «positiv» niederschlägt. Eine *hohe fiskalische Belastung* eines Kantons wird beim heutigen Finanzausgleich somit *speziell berücksichtigt*.

## **2. Vorarbeiten für die Finanzausgleichsreform**

### **Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs**

In der Eidg. Finanzverwaltung wurde anfangs der 90er Jahre erstmals ein Bericht erarbeitet, der den bundesstaatlichen Finanzausgleich zahlenmässig und in seinen *Wirkungen* darstellte. Im Rahmen dieser ersten sogenannten *Finanzausgleichsbilanz* stellte man fest, dass das bestehende Finanzausgleichssystem trotz eines grossen Mitteleinsatzes nicht in der Lage ist, die Unterschiede zwischen finanz-

starken und finanzschwachen Kantonen zu stabilisieren, geschweige denn zu reduzieren.

### **Orientierungsrahmen der FDK**

Auf diese Bilanz reagierte die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) im Herbst 1992 mit einem Thesenpapier, dem sogenannten «Orientierungsrahmen 92». Dieser bestätigte die Schlussfolgerungen der Eidg. Finanzverwaltung und machte erste Vorschläge für einen Systemumbau.

### **Wissenschaftliche Expertise bestätigt die offengelegten Mängel**

Daraufhin gaben die FDK und die Eidg. Finanzverwaltung gemeinsam eine wissenschaftliche Expertise in Auftrag. Sie sollte die grundlegenden *Mängel* des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen aufzeigen und erste Lösungsansätze zu deren Beseitigung skizzieren. Die Ergebnisse wurden im März 1994 veröffentlicht.

Der Bundesrat setzte dann Ende 1994 eine erste Projektorganisation ein, die ein Konzept vorlegen sollte, wie die skizzierten Mängel behoben werden können. Das Ergebnis dieser Untersuchungen waren die **Grundzüge des Neuen Finanzausgleichs**<sup>1</sup>. Die wesentlichen Punkte:

*Der **Neue Finanzausgleich** will die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen soweit möglich und sinnvoll entflechten und die Verantwortlichkeiten der beiden Staatsebenen klären. Wegweisend soll das Subsidiaritätsprinzip sein. Dadurch sollen die Eigenverantwortung der Kantone einzeln oder im Verbund (durch horizontale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich) gestärkt und der Einsatz des Bundes auf die strategischen Aufgaben konzentriert werden. Gleichzeitig soll auch im verbleibenden Verbundbereich ein vermehrt ziel- und wirkungsorientiertes Handeln Platz greifen. Dafür bilden neuartige Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen die instrumentelle Basis.*

*Beim Aufgabenverbund bedingt ein vermehrt strategisches Handeln des Bundes mit grösseren operativen Freiheiten der Kantone eine Abkehr von der heutigen kostenabhängigen Objektsubventionierung hin zu programmbezogenen und ergebnisabhängigen Global- oder Pauschalbeiträgen. Bei Verbundaufgaben ist eine sparsamere Mittelverwendung zudem nur über geringere Finanzierungsanteile des Bundes möglich. Zur Finanzierung der erhöhten Eigenverantwortung sind den Kantonen mehr frei verfügbare Mittel zuzugestehen, was namentlich durch eine Umwandlung des zweckgebundenen in einen zweckfreien Finanzausgleich geschehen soll. Dies kann einerseits durch eine Finanzierungsentflechtung und andererseits durch eine restlose Abkoppelung des Finanzausgleichs von der Anreizfunktion der Subventionen erreicht werden. Mit einem politisch steuerbaren Ressourcenausgleich soll der Finanzausgleich unter den Kantonen wirksamer, gerechter und insgesamt verstärkt werden.*

<sup>1</sup> DER NEUE FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN BUND UND KANTONEN; GRUNDZÜGE. Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation; Bern und Luzern, 1. Februar 1996

Der Bericht über die Grundzüge des Neuen Finanzausgleichs stiess in der 1996 durchgeführten Vernehmlassung auf ein insgesamt positives Echo.

### 3. Vertiefung und Konkretisierung der Grundzüge

Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis zu den Grundzügen des Neuen Finanzausgleichs beauftragte der Bundesrat eine **erweiterte, paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektorganisation** (vgl. Anhang D) mit der Konkretisierung des Konzepts. Das aus Regierungsmitgliedern von Bund und Kantonen gebildete Politische Steuerungsorgan verabschiedete die Mandate an das Leitorgan und setzte die acht Projektgruppen am 23. Januar 1997 ein. Seitens der Kantone nahm die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine umfassende Koordinationsfunktion wahr. Die KdK entsandte zudem einen vollamtlichen Mitarbeiter in die Projektleitung.

Im Sommer 1997 lagen die Zwischenberichte vor, die auszugsweise der Öffentlichkeit vorgestellt wurden; im Februar 1998 wurden die Schlussberichte der Projektgruppen verabschiedet. Anschliessend wurden die finanziellen Wirkungstendenzen des Gesamtpakets eruiert und die Modellannahmen für den Finanzausgleich im engeren Sinn abgestimmt. Gestützt auf das umfangreiche Material ist der vorliegende **Schlussbericht der Projektorganisation erstellt, von den zuständigen Projektorganen durchberaten und zustimmend verabschiedet worden.**

Im Vergleich zu den Grundzügen von 1996 hat das Vorhaben «Neuer Finanzausgleich» wesentlich an Konturen gewonnen:

- Nebst Vertretern aus dem Finanzbereich wurden in der Konkretisierungsphase die betroffenen Fachbereiche nicht nur - wie bei der Erarbeitung der Grundzüge - anlässlich von Hearings angehört, sondern *institutionell* in die Projektarbeit einbezogen; die Städte und Gemeinden waren ebenfalls mit eigenen Vertretern in der Projektorganisation repräsentiert. Dadurch konnte den fachspezifischen Überlegungen und den Städteanliegen vermehrt Rechnung getragen werden. Namentlich die Aufgabenteilungsvorschläge präsentieren sich dadurch wesentlich konkreter und differenzierter als im Grundzügebericht.
- Die bereits recht weit gediehene Konkretisierung des Vorhabens hat es der Projektorganisation erlaubt, nicht nur die Wortlaute sämtlicher neuer oder abzuändernder Verfassungsartikel, sondern auch die wichtigen Elemente der zu modifizierenden Ausführungsgesetzgebung vorzulegen.  
Präsentiert wird zudem - in vollem Wortlaut und mit Kommentar - das neue Bundesgesetz über den Finanzausgleich.
- Im Vergleich zu den Grundzügen wurde schliesslich das Instrumentarium erweitert und besser ausbalanciert; dies namentlich im Bereich der Aufgabenentflechtung, der interkantonalen Zusammenarbeit und des Finanzausgleichs.

**Der vorliegende Schlussbericht wurde im April 1999 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen.**

## **4. Die Grundpfeiler des Neuen Finanzausgleichs**

**Um die im vorhergehenden Kapitel genannten staats- und finanzpolitischen Ziele zu erreichen, baut der Neue Finanzausgleich auf folgenden Grundpfeilern auf:**

- 1. Aufgaben- und Finanzentflechtung zwischen Bund und Kantonen**
- 2. Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit institutionalisiertem Lastenausgleich**
- 3. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen in den verbleibenden Verbundaufgaben**
- 4. Neues Ausgleichssystem: Einerseits politisch steuerbarer Ausgleich unter den Kantonen, der die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen gezielt abbaut und mit frei verfügbaren statt zweckgebundenen Mitteln abgewickelt wird. Zudem wird eine separate Abgeltung für Sonderlasten der Berggebiets- und der Zentrums Kantone vorgesehen.**

### **4.1. Aufgaben- und Finanzentflechtung**

*(Vgl. im Detail die institutionellen Vorschläge im Kapitel B 1 und die Vorschläge zu den einzelnen Aufgabenbereichen in den Kapiteln B 4 fortfolgende)*

In einem ersten Schritt soll Ordnung in das unübersichtliche *Geflecht* von Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen gebracht werden.

Verflechtungen führen in den meisten Fällen zu Parallelverwaltungen, administrativen Doppelspurigkeiten und Kompetenzvermischungen. So existieren für denselben Aufgabenbereich gesetzliche Auflagen sowohl des Bundes (in Form von Bundesgesetzen, Verordnungen und Kreisschreiben) wie auch der Kantone (Einführungsgesetze und Verordnungen). Die mehrheitlich aufwandorientierten Einzelobjektfinanzierungen des Bundes setzen falsche Anreize nach dem Motto «je teurer, umso mehr Subventionen». Durch diese zweckgebundenen Finanztransfers des Bundes gelangen die Kantone in zunehmende (finanzielle) Abhängigkeit. Dies gilt besonders für finanzschwache Kantone: Zweckgebundene Einnahmen aus Bundesquellen können, je nach Kanton, bis zu 45 Prozent der gesamten Einnahmen ausmachen. Unter diesen Vorzeichen ist eine eigenständige, d.h. eigene Prioritäten setzende kantonale Politik faktisch kaum mehr möglich. Die finanzpolitische Autonomie der Kantone wird zur Fiktion.

Aus *staatspolitischer* Sicht ist darüber hinaus zu befürchten, dass Verflechtungen zu Konfliktvertagungen, zu Eingriffsverzicht, ja im Extremfall zur Selbstblockierung des politischen Systems führen können. Letztlich weiss am Ende niemand mehr, wer wofür die Verantwortung trägt.

Klare Aufgabenzuordnungen schaffen Ordnung im Bundesstaat und erhöhen die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich vermehrt zu engagieren, denn für sie wird wieder transparent, wer zu welchem Preis für die mannigfachen Politikbereiche zuständig ist.

Eine möglichst konsequente Aufgabenentflechtung ist im weiteren eine notwendige Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Die integrale Aufgabenzuständigkeit erweitert den Handlungsspielraum und erlaubt es, dem Postulat einer erhöhten Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung staatlichen Handelns zum Durchbruch zu verhelfen. Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beleben eine gesunde Konkurrenz in der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Einwohnerinnen und Einwohner dürfen erwarten, dass die Kundenorientierung im öffentlichen Sektor aufgewertet wird.

Dank Aufgabenentflechtung kann sich der Bund wieder auf seine eigentlichen *Kernaufgaben* konzentrieren. Zum Beispiel darauf,

- die Unterschiede in der Wohlfahrtsverteilung gezielt abzubauen,
- den Zusammenhalt im Bundesstaat zu stärken oder
- internationale Beziehungen zu pflegen und völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Damit kann der Bund die grossen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft im Interesse aller Bewohnerinnen und Bewohner des Landes besser wahrnehmen. Künftig soll und kann der Bund nicht mehr in so vielen Politikbereichen mit Auflagen und Subventionen tätig sein. Einheitliche und verbindliche Regeln und Standards soll er nur noch in jenen Bereichen setzen, wo dies im landesweiten Interesse *unumgänglich* ist. Anders ausgedrückt: Gestützt auf das **Subsidiaritätsprinzip** soll der Bund nur dann eine Aufgabe wahrnehmen, wenn die Kantone hierzu offensichtlich nicht in der Lage sind und/oder die Aufgabenerfüllung sinnvollerweise zentral geregelt werden muss. Hierfür werden neue Verfassungsbestimmungen vorgeschlagen, die den bundesstaatlichen Aufbau («so viel Bund wie nötig, so viel kantonale Autonomie wie sinnvoll und möglich») in der Bundesverfassung festigen sollen (vgl. dazu Kapitel B 1).

Konkret schlägt die Projektorganisation vor, folgende Bereiche in **integraler** Verantwortung dem **Bund** zuzuordnen (= „Zentralisierung“):

1. Individuelle Versicherungsleistungen der AHV
2. Individuelle Versicherungsleistungen der IV
3. Familienzulagen
4. Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen
5. Tierzucht

6. Beschaffung und Unterhalt von Armeematerial und der persönlichen Ausrüstung (im Rahmen der Teilentflechtung Militär)

Demgegenüber sind die nachfolgend aufgeführten Aufgabenbereiche in die **integrale kantonale Verantwortung** zu übertragen (= „Kantonalisierung“):

1. Kollektive Leistungen der IV (Bau- und Betriebsbeiträge an Invalidenheime, Behindertenwerkstätten sowie Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung)
2. Sonderschulung
3. Aus-/Weiterbildung der Berufsschullehrerinnen und -lehrer
4. Berufsberatung
5. Erwachsenenbildung
6. Hochschul- und Berufsschulbauten sowie Schulsportanlagen (im Rahmen der Teilentflechtungen bei den Hochschulen und der Berufsbildung)
7. Kantonale Aktivitäten von Jugend und Sport sowie Turnen und Sport in der Schule (einschliesslich Bereitstellung des Lehrmaterials; im Rahmen der Teilentflechtung Turnen und Sport)
8. Stipendien bis und mit Sekundarstufe II
9. Niveauübergänge
10. Verkehrstrennungsmassnahmen und Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs
11. Raumplanung (nur Entflechtung im Finanzbereich)
12. Fuss- und Wanderwege
13. Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG
14. Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten
15. Öffentliche Schutzräume, Kulturgüterschutzräume von regionaler und kantonaler Bedeutung sowie geschützte Operationsstellen (GOPs; im Rahmen der Teilentflechtung Zivilschutz)

Anlässlich der 1996 durchgeführten Vernehmlassung zu den Grundzügen des Neuen Finanzausgleichs äusserten sich namentlich Verbände, aber auch politische Parteien skeptisch zu den Möglichkeiten der Kantone, bestehende und neue Aufgaben in alleiniger Kompetenz zu übernehmen. Es wurde vor allem die Befürchtung geäussert, dass gerade kleine Kantone überfordert würden - sei dies in finanzieller und/oder in personeller Hinsicht. Dem ist entgegenzuhalten, dass keine Lastenverschiebung zuungunsten der Kantone oder des Bundes erfolgen wird: Entsprechende Mehrbelastungen werden durch zweckfreie Mittel kompensiert. Die Kantone sollen mit anderen Worten auch finanzseitig dazu befähigt wer-

den, Aufgaben in alleiniger Verantwortung oder in interkantonaler Zusammenarbeit zu erfüllen.

Die Bürgerinnen und Bürger werden letztlich darüber entscheiden, welche Prioritäten in ihren Kantonen Vorrang haben sollen. Konsequenterweise wird dies zu unterschiedlichen Lösungen führen: Was im Kanton Genf als zweckmässig erachtet wird, muss für den Kanton Uri nicht unbedingt richtig sein. Dies ist die logische Folge eines gewollten Wettbewerbsföderalismus in einem Land mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Traditionen und politischen Wertvorstellungen.

*Die «Kantonalisierung» einer Aufgabe* bedeutet jedoch nicht, dass sich der Bund in jedem Fall vollumfänglich zurückzieht. Vielmehr ist es denkbar, dass er, je nach Aufgabenbereich, im Interesse einer *minimalen* Harmonisierung gewisse «Leitplanken» setzen kann. Diese wären jedoch strikt auf das Minimum zu beschränken und beinhalteten lediglich Rahmenvorschriften. So sollen zum Beispiel im Bereich der *kollektiven IV-Leistungen* die Bundesverfassung und das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung lediglich festhalten, dass die Kantone für die Förderung der Eingliederung Behinderter zu sorgen haben. Auf die heutigen, zum Teil detaillierten Normen und Standards des Bundes bzw. der IV, wie sie etwa für Wohnheime gelten, soll aber konsequenterweise verzichtet werden. Es soll in der alleinigen Verantwortung der Kantone liegen, hierzu die notwendige Gesetzgebung zur materiellen Ausgestaltung und zur Finanzierung des Aufgabenbereichs bereitzustellen.

«Kantonalisierung» ist im übrigen nicht gleichzusetzen mit 26 verschiedenen Systemen. Die Kantone können zusammenarbeiten und ihre Gesetzgebungen harmonisieren. Um beim Beispiel der kollektiven IV-Leistungen zu bleiben: Hier wäre eine interkantonale Planung, Qualitätssicherung und Finanzierung wohl unabdingbar, und bestehende interkantonale Institutionen wären allenfalls auszubauen (im vorliegenden Beispiel die interkantonale Heimvereinbarung).

Die angestrebte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung dient letztlich dazu, *fehlerhafte Entwicklungen* der Vergangenheit zu korrigieren. Damit aber eine bundesstaatliche Aufgabenzuordnung auch auf *Dauer* gewährleistet ist, schlägt die Projektorganisation vor, staatspolitische Grundsätze auf Verfassungsstufe zu verankern (vgl. Kap. 1.1.2 in Teil B). Diese sollen zuhanden des Verfassungs- und Gesetzgebers gewissermassen als *Leitfaden* und *Richtschnur* dazu beitragen, eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch *inskünftig*, d.h. auch nach einer erfolgten Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, zu gewährleisten.

Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz, aber auch aufgrund ihrer Komplexität, können gewisse Aufgabenbereiche nicht vollumfänglich entflochten und integral der einen oder anderen Staatsebene zugeordnet werden. In solchen Fällen schlägt die Projektorganisation wenn möglich wenigstens **Teilentflechtungen** vor:

Von Teilentflechtungen kann dann gesprochen werden, wenn innerhalb *eines* Politikbereichs, der eine Verbundaufgabe Bund/Kantone bleibt, lediglich gewisse *Teilbereiche* entflochten werden können mit dem Resultat, dass für jene Teilbereiche

neu nur noch *eine* Staatsebene integral zuständig ist. Die Berufsbildung zum Beispiel bildet eine Verbundaufgabe. Der Teilbereich Berufsberatung jedoch geht in die volle Verantwortung der Kantone über. Teilentflechtungen sind dann vertretbar, wenn daraus für den Aufgabenbereich insgesamt keine Qualitätseinbussen resultieren. Konkret sollen folgende Bereiche teilentflochten werden:

1. Altershilfe
2. Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe
3. Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV
4. Berufsbildung
5. Stipendien
6. Turnen und Sport
7. Hauptstrassen
8. Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz
9. Direktzahlungen in der Landwirtschaft
10. Fischerei
11. Luftreinhaltung mit Mineralölsteuermitteln
12. Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln
13. Flugplätze
14. Abfallanlagen
15. Gewässerschutz/Abwasseranlagen
16. Militär
17. Zivilschutz

#### **4.2. Institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

*(Vgl. dazu ausführlich Kapitel B 2)*

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs soll die **horizontale Zusammenarbeit** substantiell ausgebaut und auf klare verfassungsmässige und gesetzliche Grundlagen gestellt werden. Sie hat zum Ziel, dass Kantone für die Erbringung von öffentlichen Leistungen, die über die Kantonsgrenzen hinweg einen Nutzen erzeugen, fair entschädigt bzw. dass die Lasten gerecht auf die tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer verteilt werden. Geschieht dies nicht, resultieren daraus negative Folgen nicht nur für den Anbieterkanton, sondern für die gesamte Volkswirtschaft der betreffenden Region. Damit soll die Gefahr des sogenannten «*Trittbrettfahrens*» («free rider»-Verhalten) reduziert werden.

**Der Lastenausgleich** ist vom **Ressourcenausgleich**, der keine Lastenelemente enthält und ausschliesslich auf das fiskalisch ausschöpfbare Einnahmenpotential abstellt, zu trennen. Politisch besteht allerdings trotzdem ein Zusammenhang, da die Anbieterkantone - mit Ausnahme von Bern und Waadt - aufgrund ihres Ressourcenpotentials zum interkantonalen Disparitätenabbau und somit zur Stärkung der finanzschwachen Kantone in einem höheren Mass als bisher beitragen werden. Im

Gegenzug muss eine Abgeltung ihrer Leistungen, die einen überregionalen Nutzen haben, stattfinden.

Heute existieren Formen interkantonaler Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nur partiell und basieren in der Regel auf Freiwilligkeit (z.B. interkantonale Universitätsvereinbarung). De facto wird schon heute in interkantonalen Verträgen über Diskriminierungsklauseln («Pflicht zur Diskriminierung der nicht an der Vereinbarung beteiligten Kantone») Zwang ausgeübt. Auch werden punktuell in Bundeserlassen Zusammenarbeitspflichten explizit statuiert (z.B. Art. 65 Abs. 1 Berufsbildungsgesetz).

Die Projektorganisation schlägt vor, folgende Bereiche *verbindlich* der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu unterstellen:

1. Kantonale Universitäten (unter finanzieller und materieller Beteiligung des Bundes)
2. Fachhochschulen (unter finanzieller und materieller Beteiligung des Bundes)
3. Straf- und Massnahmenvollzug (unter finanzieller und materieller Beteiligung des Bundes)
4. Institutionen zur Betreuung und Förderung behinderter Personen
5. Spitzenmedizin und Spezialkliniken
6. Öffentlicher Agglomerationsverkehr (unter eng begrenzter Beteiligung des Bundes an der Investitionsfinanzierung)
7. Abfallanlagen
8. Abwasseranlagen
9. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Selbstverständlich steht es den Kantonen frei, darüber hinaus weitere Aufgaben in horizontaler Zusammenarbeit zu lösen. Die aufgeführten Bereiche stellen lediglich das *Minimum* dessen dar, was der Gesetzgeber im total revidierten Bundesgesetz über den Finanzausgleich *zwingend* für die interkantonale Zusammenarbeit vorsehen soll.

Dem **Bund** soll die Aufgabe zukommen, Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit zu *befähigen*. Dazu dienen flankierend die Instrumente der **Allgemeinverbindlicherklärung** und der **Beteiligungsverpflichtung**.

- **Allgemeinverbindlicherklärung:** Auf Antrag von mindestens 21 Kantonen kann der Bund die interkantonale Rahmenvereinbarung und auf Antrag von mindestens 18 Kantonen interkantonale Verträge von gesamtschweizerischem Interesse allgemeinverbindlich erklären.
- **Beteiligungsverpflichtung:** Auf Antrag von mindestens der Hälfte der an einem Vertrag von regionalem Interesse beteiligten Kantone kann der Bund einen oder

mehrere Kantone zum Beitritt zu einem bestehenden interkantonalen Vertragswerk verpflichten.

Der Bund soll auf die materielle Vertragsausgestaltung der Kantone keinen Einfluss nehmen. Er kann allerdings vorschreiben, dass eine gesamtschweizerische oder regionale Aufgabe im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit erfüllt werden muss.

Die **Kantone** werden die eigentliche *materielle Ausgestaltung und Abwicklung* der Zusammenarbeit auf Stufe der interkantonalen Rahmenvereinbarung und in einzelnen Verträgen festlegen.

#### **4.3. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen in den verbleibenden Verbundaufgaben**

*(Vgl. dazu ausführlich Kapitel B 3)*

Gerade in einem kleinräumigen Bundesstaat gibt es auch zahlreiche Aufgaben, die sinnvollerweise durch Bund und Kantone *gemeinsam* zu erfüllen sind. Dabei soll im Sinne einer **Kompetenzentflechtung** die strategische Führung vornehmlich beim Bund liegen, während die operative Verantwortung die Kantone tragen.

Der Bund soll künftig auf prozentuale Kostenübernahmen verzichten. Neu wird er statt dessen **Global- oder Pauschalbeiträge** ausrichten und sich am *Ergebnis* statt am Aufwand orientieren. Und er soll statt Einzelobjekte zielkonforme *Mehrjahresprogramme* subventionieren.

Statt dass «Bern» hoheitlich verfügt, verhandeln Bund und Kantone auf der Basis der jeweiligen Bundesgesetze über die zu erreichenden Ziele. Konkretisiert werden die von Details bereinigten Spezialgesetze in *Programmvereinbarungen* zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen. Darin werden u.a. die jeweiligen Leistungsziele, der entsprechende Beitragsrahmen und die Wirkungskontrollen ausgehandelt und festgelegt.

In zwei Politikbereichen, so in der amtlichen Vermessung und in der Forstwirtschaft, werden solche modernen Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit in Pilotprojekten bereits praktiziert. Mit dem Neuen Finanzausgleich sollen sie bei Verbundaufgaben zur *Regel* werden.

Die Projektorganisation schlägt vor, folgende Bereiche als **Verbundaufgaben mit neuen Instrumenten** vorzusehen:

1. Ausbildungsstätten für Fachpersonal zur Betreuung Behinderter
2. Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
3. Berufsbildung (soweit nicht entflochten oder teilentflochten); inkl. Sozial- und landwirtschaftliche Berufe
4. Kantonale Universitäten (mit interkantonaler Zusammenarbeit und Lastenausgleich)
5. Fachhochschulen (mit interkantonaler Zusammenarbeit und Lastenausgleich)
6. Stipendien (Tertiärstufe)
7. Hauptstrassen (soweit nicht teilentflochten)
8. Öffentlicher Regionalverkehr
9. Natur- und Landschaftsschutz
10. Wald
11. Hochwasserschutz
12. Wildtiere (Jagd)
13. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen
14. Amtliche Vermessung
15. Straf- und Massnahmenvollzug (mit interkantonaler Zusammenarbeit und Lastenausgleich)
16. Zivilschutz (soweit nicht entflochten oder teilentflochten)

#### **4.4. Neues, politisch steuerbares Ausgleichssystem**

*(Vgl. dazu ausführlich Kapitel B 4)*

##### **4.4.1. Der Ressourcenausgleich**

Zum einen soll mit einem **horizontalen Ressourcenausgleich** die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone gestärkt werden, indem eine vom *Parlament* definierte gezielte Umverteilung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen stattfindet (**horizontaler Disparitätenabbau**). Jene finanzschwachen Kantone sollen von dieser Ressourcenumverteilung profitieren, die unterhalb eines politisch zu definierenden Mindestindex angesiedelt sind (z.B. 90, wenn das Mittel aller Kantone bei 100 liegt). Die bewusste Beschränkung auf Kantone mit einem Index, der kleiner ist als der Mindestindex von beispielsweise 90, geschieht im Interesse eines **gezielten Mitteleinsatzes**.

Zum andern stellt der **Bund** sicher, dass jene Kantone, die auch nach dem Disparitätenabbau immer noch unterhalb dieses Mindestindex liegen, eine **Mindestausstattung** zur Erreichung dieser Minimalgrenze erhalten. Mit den beiden Instrumenten wird erreicht, dass alle Kantone über ein für eine eigenständige Aufgabenerfüllung notwendiges *Mindestmass* an finanziellen Mitteln verfügen.

Um den Ressourcenausgleich durchzuführen, bedarf es vorgängig der Ermittlung der Eigenfinanzierungsbasis der Kantone. Dazu dient der **Ressourcenindex**. In den Ressourcenindex fliessen die fiskalisch ausschöpfbaren *Einnahmepotentiale* aus dem kantonalen Steuersubstrat ein. Berücksichtigt wird zudem der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer. Zu basieren ist auf *harmonisierten* und somit *vergleichbaren* Grundlagen für die *Bemessung* der kantonalen Einnahmepotentiale; Manipulationen am Index sind damit ausgeschlossen.

Der Ressourcenausgleich richtet *ausschliesslich zweckfreie* Mittel aus. *Anreiz- und Ausgleichsfunktionen sind strikte voneinander getrennt*. Auf diese Weise kann das eigentliche Ziel des Finanzausgleichs, nämlich der Abbau der Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen, gezielt und losgelöst von den Bundesbeiträgen erfolgen. Die politischen Eckwerte dieses neuen Instruments - die Höhe des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung - werden vom eidgenössischen Parlament festgelegt. Dieses bestimmt somit, wieviel Ausgleich unter den Kantonen realisiert werden soll.

#### 4.4.2. Der Belastungsausgleich

**Sonderlasten** werden im Neuen Finanzausgleich über zwei spezifische Instrumente abgegolten:

- Kantone, die bei der Erfüllung von Aufgaben im nationalen Interesse vergleichsweise hohe Restbelastungen aufgrund **geografischer oder topografischer** Gegebenheiten zu verzeichnen haben, werden über einen **Belastungsausgleich** für die Bereiche Forst, Hochwasserschutz, Hauptstrassen und Regionalverkehr entlastet.
- Getrennt davon wird ein Belastungsausgleich auch für Kantone mit überproportionalen Lasten aufgrund der **soziodemografischen** Zusammensetzung ihrer Bevölkerung vorgesehen<sup>2</sup>.

#### Übersicht über die Elemente des Neuen Finanzausgleichs im engeren Sinn

| <b>Gegenstand des Neuen Finanzausgleichs</b> | <b>Instrumente</b>                           |  |
|--|--|--|
|  | <b>horizontal</b><br>(zwischen den Kantonen) | <b>vertikal</b><br>(zwischen dem Bund und den Kantonen)                          |
| <b>ausschliesslich ressourcenorientiert</b>  | Disparitätenabbau                            | Mindestausstattung   |
| <b>ausschliesslich lastenorientiert</b>      | Interkantonaler Lastenausgleich              | Belastungsausgleich aufgrund geografisch-topografischer oder soziodemografischer |

<sup>2</sup> Vgl. zur Ausgestaltung des Belastungsausgleichs aus geografisch-topografischen bzw. soziodemografischen Gründen Kapitel B 3.3

|  |  |                |
|--|--|----------------|
|  |  | Besonderheiten |
|--|--|----------------|

### **Keine finanziellen Lastenverschiebungen auf Kosten des Bundes oder der Gesamtheit der Kantone**

Wie bereits im Grundzügebericht gefordert, soll die Reform des Finanzausgleichs zu keinerlei finanziellen Lastenverschiebungen zuungunsten des Bundes oder der Gesamtheit der Kantone führen. An diesem Grundsatz wird festgehalten.

**Lastenverschiebungen** zwischen Bund und Kantonen aufgrund der Aufgaben- und Kompetenzentflechtung wie auch im Fall eines zusätzlichen Mitteleinsatzes des Bundes für den Finanzausgleich müssen demzufolge über die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen - vorgeschlagen wird die direkte Bundessteuer - **kompensiert** werden.



## **B. Applikationen des NFA auf die einzelnen Politikbereiche**

***Auf Bund und Kantone warten neue Herausforderungen. Um dafür gerüstet zu sein, soll die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen - ausgehend vom Prinzip der Subsidiarität - auf eine neue Basis gestellt werden. Das heisst konkret: Jede Ebene übernimmt jene Aufgaben, die sie am besten erfüllen kann.***

### ***Bereichsübergreifende Neuerungen***

#### **1. Neue Partnerschaft Bund/Kantone**

##### ***1.1. Subsidiarität und Aufgabenzuweisungen im Bundesstaat***

###### ***1.1.1. Ausgangslage***

Seit der Gründung des Bundesstaates, besonders nach der ersten Totalrevision der Bundesverfassung von 1874, hat der Bund seinen Aufgabenkreis laufend erweitert. Die weitaus meisten Teilrevisionen begründeten neue Kompetenzen für den Bund. Die Kantone bemängeln deshalb die Tendenz zu vermehrter Zentralisierung: Mit den Partialrevisionen wurden Regelungen der Kantone abgelöst, neue Rechtsbereiche erschlossen, oder der Bund band bereits geregelte Bereiche rechtlich stärker ein. Damit mussten die Kantone zunehmend Kompetenzen abtreten; ihr Handlungsspielraum verengte sich. Umgekehrt führte und führt dieser Prozess dazu, dass Kantone aus der primären Regelungsebene vermehrt in den Vollzug gedrängt werden.

Mit dem Neuen Finanzausgleich soll die gewachsene und in manchen Fällen historisch auch nachvollziehbare Zuständigkeitsordnung zwar nicht in jedem Fall rückgängig gemacht werden. Wo aber eine Aufgabentflechtung als möglich und sinnvoll erachtet wird, kann und muss eine solche vorgenommen werden. Dies mit dem Ziel, (wiederum) integrale Verantwortlichkeiten herzustellen.

Die Projektorganisation schlägt eine Entflechtung der Aufgaben und staatspolitische Maximen vor, die auch *künftig* eine ungerechtfertigte Zentralisierung staatlicher Kompetenzen verhindern sollen. Dies ist eine unumgängliche Voraussetzung für eine auf *Dauer* angelegte sinnvolle Aufgabenzuteilung im Bundesstaat.

Als Maxime eignet sich einerseits das **Prinzip der Subsidiarität**. Dieses bringt im Verhältnis zwischen verschiedenen Gemeinwesen innerhalb eines Bundesstaates zum Ausdruck, dass staatliche Aufgaben möglichst «bürgernah» angesiedelt und erfüllt werden sollen. Übergeordnete staatliche Gemeinwesen sollen sich demzufolge auf Aufgaben konzentrieren und beschränken, die von untergeordneten Gemeinwesen nicht befriedigend wahrgenommen werden können.

## 1.1.2. Drei neue Bestimmungen in der Bundesverfassung<sup>3</sup>

### 1.1.2.1. Verfassungsrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips

(Wortlaut siehe Anhang A)

Der Neue Finanzausgleich schlägt vor, das **Subsidiaritätsprinzip** als *staatspolitische Maxime* in der **Bundesverfassung** zu verankern. Es soll ihm eine generelle Beachtung zukommen. Das Subsidiaritätsprinzip soll nicht bloss im Verhältnis von Bund und Kantonen, sondern konsequenterweise *auch im Verhältnis zwischen den Kantonen und den Gemeinden* zum Tragen kommen. Mit dem bewussten Verzicht auf eine eigentliche Umschreibung des Subsidiaritätsprinzips soll eine Konkretisierung und Weiterentwicklung ermöglicht werden.

Es wäre dem schweizerischen Staatsverständnis fremd, die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gerichtlichen Institutionen übertragen zu wollen. Vielmehr handelt es sich bei dessen konkreter Anwendung um eine grundsätzliche *staatspolitische* Frage, die zeitgebunden ihre jeweilige Konkretisierung finden muss. Damit erweist sich in dieser Konzeption das Subsidiaritätsprinzip als *nicht justiziabel*. Als staatspolitische Maxime zu Händen des Verfassungs- und Gesetzgebers dient es jedoch als *Leitfaden* für die künftige Zuteilung staatlicher Aufgaben auf jene Ebenen, die sie am besten zu lösen vermögen.

### 1.1.2.2. Verfassungsrechtliche Verankerung von Aufgabenzuweisungskriterien

(Wortlaut siehe Anhang A)

Als weitere Innovation sollen **Aufgabenzuweisungskriterien** in der **Bundesverfassung** verankert werden. Dabei sollen namentlich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Übereinstimmung von Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger) sowie die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit ihren verfassungsmässigen Niederschlag finden. Als nicht einklagbare *Grundsätze bundesstaatlicher Aufgabenzuweisungskriterien* sollen sie, in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip, für die *künftige* Zuweisung staatlicher Aufgaben und damit für eine sinnvolle Aufgabenteilung im Bundesstaat wegweisend sein und für eine entsprechende Kontinuität sorgen.

### 1.1.2.3. Verfassungsrechtliche Verankerung der Autonomie der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben

(Wortlaut siehe Anhang A)

Die Eigenständigkeit der Kantone ist gegenüber der nachgeführten BV noch deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Namentlich sollen die verschiedenen Komponenten dieser Eigenständigkeit (Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie) explizit auf Verfassungsstufe genannt werden:

---

<sup>3</sup> Basis der vorgeschlagenen Neuerungen bildet der Bundesbeschluss über eine neue BV vom 18. Dezember 1998

- Im Rahmen der kantonalen **Aufgabenautonomie** muss der Bund darauf achten, dass den Kantonen die originären (mit anderen Worten ureigenen) Zuständigkeiten erhalten bleiben. Zudem sind die Kantone grundsätzlich frei, Aufgaben, welche die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist oder die der Bund nicht wahrnimmt, zu übernehmen.
- **Organisationsautonomie** bedeutet namentlich, dass die Kantone ihre behördlichen und administrativen Strukturen, die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung sowie den Einsatz ihrer finanziellen Mittel im wesentlichen selbst bestimmen.
- **Finanzautonomie:** Der Bund muss unter diesem Stichwort dazu beitragen, dass die Kantone über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten für die Erfüllung ihrer Aufgaben - der eigenen und der vom Bund übertragenen - verfügen. Dies setzt voraus, dass der Bund das Steuersubstrat der Kantone schont und ihnen ausreichende Finanzierungsquellen belässt. Darüber hinaus hat der Bund für einen angemessenen Finanzausgleich zu sorgen und kann den Kantonen Beiträge für Aufwendungen, die mit dem Vollzug und der Umsetzung von Bundesrecht verbunden sind, gewähren. Selbstverständlich haben die Kantone aber auch selbst dafür zu sorgen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, indem sie etwa das vorhandene Steuerpotential im Rahmen ihrer definierten Steuerpolitik tatsächlich ausschöpfen.

## **1.2. Die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen in den verbleibenden Verbundaufgaben**

### **1.2.1. Ausgangslage**

Wie bereits skizziert, gehen die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen von einem neuen Verständnis der Partnerschaft im Bundesstaat aus. Im Mittelpunkt steht der Gedanke, dass den Kantonen künftig mehr Eigenverantwortung und vor allem mehr Eigenständigkeit im Mitteleinsatz zugestanden werden. Zu diesem Zweck will man von detaillierten Gesetzes-, Verordnungs- und Weisungsbestimmungen des Bundes wegkommen (Abbau der Normendichte) wie auch von den ineffektiven, inputgesteuerten Subventionsformen nach Aufwand. Anreiz- und Umverteilungsziel sollen getrennt werden. Das Umverteilungsziel wird neu ausschliesslich mit dem Ressourcenausgleich angestrebt. Als Instrumente neuer bundesstaatlicher Zusammenarbeit kommen vermehrt *wirkungsorientierte Vereinbarungen* über Programme und über Leistungsangebote zum Einsatz. Die finanzielle Förderung erfolgt mittels Pauschal- und Globalsubventionen.

### **1.2.2. Zielsetzungen**

Vereinbarungen über Programme und über Leistungsangebote sollen ein ziel- und resultatorientiertes Wirken der Kantone ermöglichen. Aufwand- und damit kostenorientierte Subventionen sollen durch Global- und Pauschalbeiträge des Bundes auf der Basis von Programmvereinbarungen ersetzt werden. In der operativen Umset-

zung und der konkreten Ausführung der vereinbarten Programme erhalten die Kantone vermehrten Spielraum.

Im Vergleich mit den herkömmlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sollen mit diesen neuen Instrumenten die kantonale Verantwortung gestärkt, der kantonale Gestaltungsspielraum respektiert und die Flexibilität und Effizienz der kantonalen Politik bei der Umsetzung von bundesrechtlichen Aufgaben gesichert werden. Dank der Orientierung auf die *Ergebnisse* fallen die heutigen kostentreibenden Anreize («je teurer, umso mehr Subventionen») weg.

Mit dem anvisierten Systemwechsel von der heutigen Ausgestaltung der Einzelobjektsubventionierung zu zielorientierten Programmvereinbarungen (Stichwort: «Ergebnissteuerung statt Aufwandkontrollen») sollen die Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung staatlichen Handelns optimiert werden. Durch die in den verbleibenden Verbundaufgaben angestrebte Konzentration auf gewünschte *Ergebnisse* statt auf Kostenabrechnungen tritt die «Wirkungssteuerung» in den Vordergrund. Hingegen fragt eine auf Aufwand und Kosten fixierte «Inputsteuerung» zu wenig nach den zu erreichenden *Zielen* und den erzielten *Wirkungen*.

### 1.2.3. Inhalte

Die Hauptelemente *einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen* sind:

- Zielsetzungen sowie Beschreibung der Leistungen und Vorhaben
- Regelung der Abgeltungen und Beiträge
- Pflichten und allfällige Rechte der Leistungsempfänger
- Instrumente zur Steuerung und Sicherung der Leistungen und Vorhaben
- Sanktionen bei Nichterfüllung der Programmziele
- Streitschlichtungs- bzw. Vermittlungsverfahren sowie Schlussbestimmungen

Die Vertragsstandards werden im Detail noch zu entwickeln sein. Insbesondere ist noch offen, welche Regelungselemente in der bundesrechtlichen Grundsatzgesetzgebung und welche in den Vereinbarungen niederzulegen sind. In jedem Fall ist anzustreben, dass Vereinbarungen eine niedrige Normendichte aufweisen, ein rasches und flexibles Reagieren auf neue Umstände und eine Vereinfachung in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen ermöglichen.

Erste **Pilotversuche** im *Forstbereich* (Projekt «effor2» der Eidg. Forstdirektion in Zusammenarbeit mit kantonalen Forstämtern) stellen die finanzielle Unterstützung des Bundes auf eine wirkungsorientierte Basis. Ueberprüfbare Leistungsvorgaben dienen als Beurteilungsparameter. So verpflichtet sich in einem konkreten Pilotprojekt der Kanton u.a. zum Schutz oder zur Wiederherstellung von bestimmten Hektaren Reservatswald bis Ende 2001. Als Gegenleistung sichert der Bund ein Globalbudget in einer bestimmten Höhe zu. Darüber hinaus berücksichtigt ein Bonussystem auch qualitative Aspekte. Der Bundesbeitrag kann dann reduziert

werden, wenn der Kanton das ausgehandelte Ziel innerhalb von vier Jahren nicht erreicht. Ein weiteres Pilotprojekt läuft in der *amtlichen Vermessung*.

Es wird im Einzelfall zu entscheiden sein, welche Beitragsformen für den konkreten Anwendungsfall geeignet sind. Es sind verschiedene Ausgestaltungsformen im Bereich der Globalsubventionen (z.B. Globalbeitrag mit Ergebniskontrolle, Programmsubventionen nach Offerten) oder Pauschalierungen (z.B. Bedarfspauschale, Standardkostenpauschale oder Leistungspauschale) denkbar. Auch ist es denkbar, dass in Zukunft nicht sämtliche Bundesbeiträge in Programme gefasst werden können. Form und Inhalt der Subvention werden von Fall zu Fall zu definieren sein. Lösungen, die für alle Verbundaufgaben Gültigkeit hätten, gibt es aufgrund der zum Teil gewichtigen Unterschiede in den Aufgabenbereichen keine. Vielmehr sind *differenzierte* Lösungen angezeigt, die freilich der gleichen Philosophie nach vermehrter Output- statt Inputsteuerung verpflichtet sind.

Die Projektorganisation hat hierzu erste Expertisen in Auftrag gegeben, weitere werden folgen. Parallel dazu sind Erfahrungen aus den laufenden Pilotprojekten auszuwerten. Das Ergebnis dieser Arbeiten wird Eingang in die NFA-Botschaft an die eidgenössischen Räte finden.

#### **1.2.4. Verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Zusammenarbeitsformen**

*Neuer Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A)*

Die **Bundesverfassung** enthält heute keine Bestimmungen über Verträge des Bundes mit den Kantonen. Die nachgeführte BV sieht lediglich vor, dass sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten an interkantonalen Verträgen beteiligen kann. Im Interesse der Rechtssicherheit, aber auch um die staatspolitische Bedeutung der neuen Zusammenarbeitsformen zu unterstreichen, ist eine explizite **verfassungsmässige Grundlage** zu schaffen. Danach können der Bund und die Kantone miteinander Verträge abschliessen, nach denen die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und bestimmte Programme ausführen sollen, die der Bund finanziell unterstützt (Art. 46 Abs. 4 *neu*). Ausgegangen wird vom Grundsatz der Gleichbehandlung der Kantone. Damit können Differenzierungen in den Vereinbarungen nur aufgrund relevanter Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen gerechtfertigt werden. Weitere Grundsätze (wie etwa das Gebot der Öffentlichkeit) werden ebenfalls zu berücksichtigen sein.

#### **Gesetzeselemente**

Das **Subventionsgesetz** (SuG) in seiner heutigen Form wird *partiell zu überarbeiten* sein. Die verschiedenen Typen von Global- und Pauschalbeiträgen werden nicht geregelt, ebenso wenig die Bestimmungsfaktoren für die entsprechenden Beiträge (vgl. hierzu die nicht genügenden Art. 11 ff. SuG). Im weiteren müssen spezifische Controlling-Instrumente für die neuen Subventionsformen entwickelt werden, da die

Art. 25ff. des SuG hierzu nur bedingt tauglich sind. Weitere Bestimmungen im SuG - z.B. jene, wonach eine Abstufung von Subventionen nach der Finanzkraft der Kantone vorzusehen sei - sind zu streichen.

In der NFA-Botschaft wird der Bundesrat Vorschläge für eine Partialrevision des SuG entsprechend den hier skizzierten Ausführungen unterbreiten.

### **Stellung der Leistungserbringer, besonders von Städten und Gemeinden**

Die vorgestellten neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, die vorwiegend Ziele und Gesamtaufträge enthalten, haben für die Leistungserbringer zur Folge, dass sie bundesrechtlich nicht mehr zwingend vorgegeben werden. Auch werden die erbrachten Leistungen und Aufwendungen nicht mehr einzeln und direkt abgegolten oder unterstützt.

In vielen Fällen sind Gemeinden und Städte Leistungserbringer. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung über die Grundzüge des NFA wiesen der Schweiz. Gemeindeverband (SGV) und der Schweiz. Städteverband (SSV) auf diesen Sachverhalt hin und äusserten sich dementsprechend kritisch zu den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen.

Die heutige Form der Einzelobjektfinanzierung entfällt. Deshalb sollen die Rechte der Leistungserbringer zur Sicherstellung des Mittelflusses in den Bundesspezialgesetzen oder in der Programmvereinbarung festgelegt werden. So könnte eine entsprechende Klausel in etwa lauten: *«Der Kanton verpflichtet sich, die Abgeltungszahlungen den tatsächlichen Leistungserbringern, soweit sie die Kosten tragen, zukommen zu lassen»*. Zudem ist die Absicherung der finanziellen Abgeltung für die Leistungserbringer eine zentrale Aufgabe der vertraglichen Abmachungen zwischen dem Kanton als Leistungsbesteller und zum Beispiel den Städten als Leistungserbringer.

## **2. Institutionalisation der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

*Wer von Leistungen zum Beispiel des Nachbarkantons profitiert, soll dafür auch einen angemessenen Preis bezahlen. Der Bund will mit dem Neuen Finanzausgleich die interkantonale Zusammenarbeit stärken und institutionalisieren. Dadurch werden die Überzentralisierung öffentlicher Aufgaben verhindert und der Föderalismus gestärkt.*

### **2.1. Das Grundanliegen: Faire Zusammenarbeit unter gleichberechtigten Partnern**

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist eine der tragenden Pfeiler des Neuen Finanzausgleichs. Sie hat zum Ziel, dass Kantone für die Erbringung von öffentlichen Leistungen, die über die Kantonsgrenzen hinweg einen Nutzen erzeugen, fair entschädigt werden. Die Lasten sollen aufgrund der tatsächlichen Nutzenstreuung - und damit gerecht - verteilt werden. Auf diese Weise werden die Kosten, die heute die Anbieter überdurchschnittlich belasten, gleichmässig auf all jene verteilt, die in den Genuss dieser Leistungen kommen.

Der Lastenausgleich ist vom Ressourcenausgleich, der keine Lastenelemente enthält, zu trennen. Politisch besteht allerdings trotzdem ein Zusammenhang, da die Anbieterkantone aufgrund ihres Ressourcenpotentials zum interkantonalen Disparitätenabbau und somit zur Stärkung der finanzschwachen Kantone in einem höheren Mass als bisher beitragen werden. Im Gegenzug muss eine Abgeltung ihrer Leistungen, die einen überregionalen Nutzen haben, stattfinden.

*Die Ausgestaltung* des interkantonalen Lastenausgleichs ist Sache der Kantone. Im Unterschied zum Verfassungsentwurf 77 ist keine Bundeskompetenz zur Regelung des Lastenausgleichs vorgesehen. Der Bund hält lediglich fest, dass die Kantone einen Lastenausgleich einführen müssen. In der konkreten Ausgestaltung bleiben die Kantone grundsätzlich frei.

Heute existieren Formen interkantonaler Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nur partiell und basieren in der Regel auf Freiwilligkeit (z.B. interkantonale Universitätsvereinbarung). De facto wird schon heute in interkantonalen Verträgen über Diskriminierungsklauseln («Pflicht zur Diskriminierung der nicht an der Vereinbarung beteiligten Kantone») Zwang ausgeübt. Auch werden punktuell in Bundeserlassen Zusammenarbeitspflichten explizit statuiert (z.B. Art. 65 Abs. 1 Berufsbildungsgesetz). Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs soll die horizontale Zusammenarbeit (d.h. die Zusammenarbeit der Kantone untereinander) ausgebaut und auf klare gesetzliche und verfassungsmässige Grundlagen gestellt werden.

## **2.2. Die Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bezweckt,

- den Föderalismus zu stärken und namentlich die Überzentralisierung öffentlicher Aufgaben zu verhindern und
- die Nachfrage der Bewohnerinnen und Bewohner nach öffentlichen Leistungen quantitativ und qualitativ optimal zu befriedigen, wobei das Angebot zu möglichst geringen Kosten erfolgen soll.

Eine wichtige Voraussetzung, um das Ziel einer Übereinstimmung von Nachfrage und Angebot sowie wirtschaftlicher Leistungserbringung zu erreichen, ist *die Aufgabenerfüllung nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz im weiteren Sinne*: Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger sollen nach Möglichkeit übereinstimmen, um Spillovers (d.h. räumliche externe Effekte) und daraus resultierende Ineffizienzen zu verhindern.

Es muss klar unterstrichen werden, dass im Vordergrund der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nur *Leistungen mit erheblichen Kosten* stehen. Es kann nicht darum gehen, über Bagatellfälle zu verhandeln. Selbstredend sind alle geltend gemachten betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten transparent nachzuweisen, wobei von sogenannten *Vollkosten* (d.h. Betriebs- und Infrastrukturkosten, einschl. Abschreibungen und Kapitalkosten) auszugehen ist. Erhebliche *Standortvorteile* bzw. nachteilige Wirkungen, die mit einer Leistungserstellung verbunden sind, sind angemessen zu berücksichtigen. Es wird Sache der *interkantonalen Rahmenvereinbarung* sein, solche und weitere *Grundsätze* festzulegen (vgl. dazu Anhang C).

Eine ausgebaute interkantonale Zusammenarbeit mag tendenziell zu einem gewissen kantonalen Souveränitätsverlust führen. Dieser ist jedoch im Interesse einer *Stärkung des Föderalismus* hinzunehmen, um insbesondere eine *Überzentralisierung öffentlicher Aufgaben* zu verhindern. Denn eine mangelnde interkantonale Zusammenarbeit verstärkt die Tendenz, dass der Bund Aufgaben wahrnimmt, welche die Kantone an sich effizienter, bedarfsgerechter und damit kostengünstiger erbringen könnten. Scheitert die interkantonale Zusammenarbeit, muss der Bundesgesetzgeber verstärkt aktiv werden mit dem Resultat, dass die Kantone weitere Kompetenzen an den Bund abtreten. Dies kommt einem echten *Souveränitätsverlust aller Kantone* gleich.

Für die *Zukunft* des Föderalismus wird es aus diesen Überlegungen entscheidend sein, dass bei Aufgabenzuweisungen der Massstab nicht immer an den kleinsten Kantonen angelegt wird und dass sektoriell vermehrt auch die *interkantonale Ebene* als sachgerechte *Plattform* für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Anspruch genommen werden kann.

Schliesslich kommt dazu, dass der fehlende Lastenausgleich zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den verschiedenen Kantonen führt, was sich in einer zunehmenden Divergenz der strukturellen, finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung der verschiedenen Gemeinwesen äussert und die interkantonale Steuerkonkurrenz in einem ungesunden Mass noch zusätzlich verstärkt. Vor diesem Hintergrund müssen Massnahmen ergriffen werden, welche zu einer ausgewogenen Entwicklung des Landes beitragen.

## **2.3. Die Elemente der interkantonalen Zusammenarbeit**

### **2.3.1. Die Ebene des Bundes**

Dem Bund kommt im Sinne des «positiven Subsidiaritätsprinzips» die Rolle zu, die Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit zu *befähigen*. Dazu legt er fest, in welchen Aufgabenbereichen eine Pflicht zur Zusammenarbeit besteht. Mit anderen Worten hat der Bund einen *minimalen prozedural-rechtlichen Rahmen* bereitzustellen, welcher die unerlässlichen Instrumente für das Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit sicherstellt. Er übt aber weder in der eigentlichen Aufgabenerfüllung noch in der materiellen Vertragsausgestaltung Einfluss aus.

#### **2.3.1.1. Die Rolle des Bundesverfassungsgebers**

Die **Verpflichtung** zur interkantonalen Zusammenarbeit ist *verfassungsrechtlich zu verankern* und kann **zwei Formen** annehmen: einerseits die **Allgemeinverbindlicherklärung**, mit welcher ein Vertrag für alle Kantone verbindlich wird, und andererseits die **Beteiligungspflicht** an einem regionalen Vertrag (vgl. Kapitel A. 4.2.)

Mit der vorgeschlagenen Norm werden die prozedural-rechtlichen Kompetenzen des Bundes sowie die Rolle der Kantone *auf Verfassungsebene* klar umrissen. Insbesondere wird festgehalten, dass das Statuieren einer *Pflicht zur Zusammenarbeit des Bundes nur in den gesetzlich vorgesehenen Aufgabenbereichen und nur auf Antrag der Kantone* erfolgen kann. Die hierzu notwendigen *Quoren antragstellender Kantone* werden auf *Gesetzesstufe* festzulegen sein.

#### **2.3.1.2. Die Rolle des Bundesgesetzgebers**

Folgende Aufgabenbereiche sollen für die interkantonale Zusammenarbeit vorgesehen werden:

- *Universitäten und Fachhochschulen (unter finanzieller und materieller Beteiligung des Bundes)*
- *Straf- und Massnahmenvollzug (unter finanzieller und materieller Beteiligung des Bundes)*
- *Institutionen zur Betreuung und Förderung behinderter Personen*
- *Spitzenmedizin und Spezialkliniken*
- *Abfall- und Abwasseranlagen*
- *Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung*

– *öffentlicher Agglomerationsverkehr (unter eng begrenzter Beteiligung des Bundes an der Investitionsfinanzierung)*

Es ist zu unterstreichen, dass es sich hierbei nicht um eine eigentliche Bundesgesetzgebung handelt. Die Enumeration (Aufzählung) der betreffenden Bereiche soll nicht auf Verfassungsstufe erfolgen, da dies zur Annahme verleiten könnte, dass eine weitere Ebene im bundesstaatlichen Aufbau konzipiert wird. Aufgaben, die in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt werden müssen, bleiben verfassungsrechtlich kantonale Aufgaben. Der Bund legt nur den *Umfang* der Normativwirkung interkantonomer Vereinbarungen auf *weitere* (Beteiligungspflicht) beziehungsweise auf *alle* (Allgemeinverbindlicherklärung) Kantone fest, während der *materielle Inhalt* derselben ausschliesslich durch die Vertragsparteien festgelegt wird.

Liegen keine Verträge oder ausgehandelte Vertragsentwürfe vor, kann der Bund die interkantonale Zusammenarbeit nicht erzwingen. Wird das gesetzlich erforderliche Quorum der Kantone nicht erreicht, kann sie der Bund auch nicht zur Zusammenarbeit verpflichten. Denn dies würde nicht dem Verständnis von partnerschaftlicher Zusammenarbeit im Bundesstaat entsprechen.

### 2.3.1.3. Begründung der Vorschläge

- Der Neue Finanzausgleich soll die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger nach öffentlichen Leistungen quantitativ und qualitativ zu möglichst geringen Kosten befriedigen. Dazu hat die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich einen *zwingenden* Beitrag zu leisten. Sie kann auch der schleichenden Zentralisierung im Bundesstaat Einhalt bieten.
- Aus der Sicht des Nachfragerkantons könnte ohne die Pflicht zur Zusammenarbeit die Gefahr bestehen, dass Nachfrager einer öffentlichen Leistung im Falle von Verhandlungskonflikten (z. B. keine Einigung über die Höhe der Abgeltung) vom Anbieter der Leistung ausgeschlossen werden. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist die Pflicht zur Zusammenarbeit vorzusehen. Sie garantiert, dass Anbieter und Nachfrager einer öffentlichen Leistung sich auf eine faire Lastenteilung und auf angemessene Mitwirkung einigen können.
- Beim Vorliegen von (interkantonalen) Spillovers soll der Anbieter einer öffentlichen Leistung entschädigt werden; geschieht dies nicht, resultieren daraus negative Folgen für die gesamte Volkswirtschaft der betreffenden Region.
- Eine Stärkung des institutionellen Rahmens der interkantonomer Zusammenarbeit ist auch eine wichtige Rahmenbedingung für eine umfassende Aufgabenentflechtung. Dadurch wird ein wirksamer Beitrag zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung geleistet.
- Mehrheitsentscheidungen sind im schweizerischen Föderalismus nicht neu. Insbesondere die Erziehungsdirektorenkonferenz hat diesbezüglich ein breites Instrumentarium entwickelt. Beispielsweise bedarf die Genehmigung der Anerkennungsreglemente, welche für einzelne Ausbildungsabschlüsse die

Voraussetzungen der Anerkennung festlegen, der Zustimmung von zwei Dritteln der stimmberechtigten Mitglieder der Anerkennungsbehörde, d.h. der EDK (Art. 6 Abs. 3 der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen).

- Die Pflicht zur Zusammenarbeit mag auf den ersten Blick als eine Einschränkung der kantonalen Souveränität empfunden werden. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft muss der Souveränitätsbegriff allerdings zeitgemäss verstanden werden. Demnach ist heute nur eine mit Partnern geteilte Souveränität eine erfolgreiche Souveränität.

Bei der Anwendung der Instrumente der Pflicht zur Zusammenarbeit sind folgende **Rahmenbedingungen** zu beachten:

- Der Bundesrat kann *nicht* von sich aus einen Vertrag allgemeinverbindlich erklären oder eine Beteiligungspflicht aussprechen. Es braucht dazu den *Antrag* einer gesetzlich zu bestimmenden *Anzahl von Kantonen* (= Notwendigkeit eines Quorums).
- Auch wenn das notwendige Quorum erreicht ist, steht es dem Bundesrat frei, mit Rücksicht auf die spezielle Situation eines oder mehrerer Kantone auf die Allgemeinverbindlicherklärung bzw. Beteiligungspflicht zu *verzichten*. Er hat diesbezüglich einen weiten Beurteilungsspielraum.
- Die Aufgabenbereiche, in welchen der Bundesrat eine Allgemeinverbindlicherklärung von Verträgen oder eine Beteiligungspflicht aussprechen kann, legt der *Bundesgesetzgeber* abschliessend fest, womit die Möglichkeit der (kantonalen) Einflussnahme via Gesetzgebungsverfahren oder fakultativem *Referendum* besteht.
- Bei der Beteiligungspflicht braucht es einen Vertrag oder einen ausgehandelten *Vertragsentwurf*. Die Aushandlung eines bilateralen Vertrages kann *nicht erzwungen* werden. Ein dritter Kanton kann allerdings zur Beteiligung an einem bestehenden oder ausgehandelten bilateralen Vertrag verpflichtet werden.
- Es ist auch auf die *präventive Wirkung* dieser Instrumente hinzuweisen. Wo eine Pflicht zur Zusammenarbeit besteht, ist auch der nötige Druck zu einer Einigung spürbar. Somit ist es denkbar, dass der Bundesrat von den gesetzlichen Möglichkeiten gar nie oder sehr selten Gebrauch machen muss.

### 2.3.2. Die Ebene der Kantone

Den Kantonen fällt die Rolle zu, die eigentliche *materielle Ausgestaltung* und Abwicklung der Zusammenarbeit auf Stufe der interkantonalen Rahmenvereinbarung und in den einzelnen Verträgen festzulegen. Deren Form und Inhalt ist *ausschliesslich* Sache der Kantone.

### 2.3.2.1. Die interkantonale Rahmenvereinbarung und die interkantonalen Verträge

In der **interkantonalen Rahmenvereinbarung** legen die Kantone die Grundprinzipien der Zusammenarbeit sowie die Grundsätze und Verfahren des Lastenausgleichs fest, *namentlich*

- die Bezeichnung der zuständigen Organe,
- die bei der Ermittlung der Abgeltung für den Lastenausgleich zu beachtenden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen (hinsichtlich der Datenerhebungen, der Anrechnung von Wanderungsgewinnen oder anderen Standortvorteilen u.a.m.),
- die Formen der Zusammenarbeit (die gemeinsame Trägerschaft oder den Leistungskauf) sowie
- das Beitritts- und Austrittsverfahren.

Die Rahmenvereinbarung kann somit als «*Verfassung*» einer neuen, modernen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen bezeichnet werden. Sie wird zukunftsweisende Zusammenarbeitsformen vorsehen können, wie etwa die Schaffung interkantonaler Geschäftsprüfungskommissionen bei der Bildung gemeinsamer Trägerschaften, die Einrichtung sachgerechter Plattformen für interkantonale Verhandlungen und anderes mehr. Sie kann so ausgestaltet werden, dass sie generell für die interkantonale Zusammenarbeit gelten kann und nicht nur für jene Bereiche, in welchen die Kantone zu einer interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden können.

Gestützt auf die interkantonale Rahmenvereinbarung legen die **interkantonalen Verträge** in den jeweiligen Aufgabenbereichen die entsprechenden Modalitäten der Zusammenarbeit *detailliert* fest, wie das Ausmass der Kostenbeteiligung, die Art der Mitsprache oder den Zugang zu den Leistungen.

### 2.3.2.2. Rechtsstaatlich-demokratische Anforderungen an die Rechtsetzung interkantionaler Organe

Die Möglichkeit, interkantonale Organe einzurichten, ist in der nachgeführten Bundesverfassung explizit vorgesehen; diese sollen *namentlich Aufgaben von regionalem Interesse* gemeinsam wahrnehmen können (Art. 48 der nachgeführten BV).

Darüber hinaus sollen interkantonalen Organen im Interesse einer intensiven und effizienten Zusammenarbeit aber auch **Rechtsetzungsbefugnisse** (in dem Sinne, dass sie Primärnormen erlassen dürfen) übertragen werden. Nach *geltender* Verfassung ist eine solche Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse an interkantonale Organe nicht möglich. Aus diesem Grund wird eine entsprechende *neue* verfassungsmässige Grundlage vorgesehen, die auf der Basis der bundes-

gerichtlichen Rechtsprechung die rechtsstaatlichen Anforderungen einer solchen Delegation klar umreisst.

Die interkantonale Zusammenarbeit darf nicht zu einem Demokratiedefizit führen. In der Vernehmlassung über die Grundzüge des Neuen Finanzausgleichs wurden vor allem zwei Befürchtungen geäussert: Die Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit führe zu einer Gewichtsverschiebung zugunsten der Regierungen; diese Verschiebung ihrerseits werde zum Nachteil für die Stimmberechtigten und die kantonalen Parlamenten. Aus folgenden Gründen sind diese Einwände nicht stichhaltig:

- Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an interkantonale Organe muss jene Voraussetzungen erfüllen, die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts für die Delegation solcher Befugnisse generell gegeben sein müssen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Ermächtigung eines interkantonalen Organs zum Erlass von Primärnormen im gleichen Verfahren beschlossen werden muss, das nach kantonalem Recht auch für den Erlass von Gesetzen zur Anwendung kommt. Dies hat zur Folge, dass die Delegationsnorm zumindest dem **fakultativen Referendum** unterstehen muss. Mit anderen Worten: Die (*direkt*)demokratische Kontrolle und *Legitimation* bei einer Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an interkantonale Organe ist vollumfänglich *gewährleistet*.
- Was den adäquaten *Einbezug kantonalen Parlamente* im Rahmen interkantonalen Verhandlungen anbelangt, sind verschiedene Modelle denkbar. Es wird Sache des *kantonalen Verfassungsgebers* sein, Form und Umfang parlamentarischer Mitwirkung zu definieren. Verfassungen jüngerer Datums, wie etwa jene des Kantons Bern, sehen entsprechende bereits vor (vgl. Art. 88 Abs. 4 der kantonal-bernerischen Verfassung).

### 2.3.3. Zusammenfassung

Der Bund nimmt auf die materielle Ausgestaltung interkantonalen Verträge keinerlei Einfluss. Darüber bestimmen ausschliesslich die Kantone. Im einzelnen heisst das:

- Der **Bund** hat die Aufgabe, Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit zu **befähigen**. Dazu dienen flankierend die neu zu schaffenden Instrumente der *Allgemeinverbindlicherklärung* und der *Beteiligungspflicht*; diese bedürfen einer verfassungsmässigen Grundlage.
- Der **Bundesgesetzgeber** zählt abschliessend auf, in welchen Aufgabenbereichen und unter welchen Voraussetzungen der **Bundesrat** die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten *kann*. Der Bundesrat kann nicht von sich aus eine Pflicht zur Zusammenarbeit aussprechen; vielmehr ist er an das gesetzlich vorgeschriebene Quorum antragstellender Kantone gebunden (*Allgemeinverbindlicherklärung*: 21 Kantone für die interkant. Rahmenvereinbarung, 18 Kantone für Verträge gesamtschweizerischer Bedeutung; *Beteiligungspflicht*: mindestens die Hälfte der an einem Vertrag oder Vertragsentwurf beteiligten Kantone).
- Die **Kantone** haben in diesem Rahmen ein **Maximum an Gestaltungsvielfalt und -freiheit**: Die Rahmenvereinbarung dient als «Verfassung der interkantona-

len Zusammenarbeit». Gestützt darauf werden in den einzelnen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge geschlossen, welche die Modalitäten im einzelnen festhalten.

- Die **interkantonale Ebene** kann künftig vermehrt als *Plattform* für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Anspruch genommen werden. Deren Stärkung wird wesentlich dazu beitragen, die Tendenz zunehmender *Zentralisierung einzudämmen* und damit den finanz- und staatspolitischen *Handlungsspielraum von Bund und Kantonen zu erhalten und zu erweitern*.
- **Interkantonale Organe** sollen Rechtsetzungskompetenzen erhalten; dies setzt eine entsprechende Ergänzung der Bundesverfassung bei gleichzeitiger Absicherung durch eine direktdemokratische Kontrolle (kantonales Referendum) voraus. Die rechtsstaatlich-demokratische Komponente der interkantonalen Zusammenarbeit erhält damit mehr Gewicht.
- Es wird Sache des kantonalen Verfassungsgebers sein, Form und Inhalt eines geeigneten **Einbezugs kantonalen Parlamente** in interkantonalen Verhandlungsprozessen zu definieren.

Im **Anhang C** findet sich die interkantonale *Muster-Rahmenvereinbarung*; sie hat *illustrativen* Charakter und soll den Vernehmlassungsadressaten eine Einschätzung einer *möglichen* Ausgestaltung der interkantonalen Rahmenvereinbarung erlauben.

Mit der Bildung von Funktionalregionen kann die interkantonale Zusammenarbeit ihrerseits weitere Reformen auslösen, so allenfalls längerfristig auch die Bildung grösserer territorialer Einheiten. Der Neue Finanzausgleich steht damit nicht im Widerspruch zu grundlegenden Reformen im bundesstaatlichen Aufbau. Er baut zwar auf die heutige Ausgangslage, ohne diese aber zu zementieren und weiter führenden Umwälzungen im Weg zu stehen.

#### **2.4. Die Stellung der Städte und Gemeinden**

Kernstädte haben eine hohe volkswirtschaftliche und in besonderem Mass eine kulturelle Bedeutung. Ein funktionsfähiges Städtensystem ist ohne Zweifel längerfristig massgeblicher Garant für eine erfolgreiche Stellung der Schweiz im internationalen Wettbewerb.

Nebst Standortvorteilen haben Kernstädte zahlreiche strukturelle Probleme, an deren Lösung auch der Bund ein Interesse hat. Insbesondere sind die steigenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen Kernstädten und deren Umland problematisch. Dabei ist eine der effektiven Nutzenstreuung angepasste Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen - unter Beachtung einer angemessenen Mitsprache der Leistungsbezüger - für die Reform der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme eine zentrale Herausforderung.

Vor diesem Hintergrund wäre es staats- und finanzpolitisch falsch, die Stadt- bzw. Gemeindeebene in den bundesstaatlichen Finanzausgleich *direkt* miteinbeziehen zu wollen, indem der Bund direkt oder indirekt zentralörtliche Leistungen von

Kernstädten abgelten würde. *Innerkantonale* Spillovers, seien diese im Bereich Kultur, Gesundheit, Bildung, Verkehr oder von polizeilichen Aufgaben zu verzeichnen, sind im Rahmen eines *innerkantonalen* Finanz- und Lastenausgleichs abzugelten.

Immerhin sollen sich jedoch die Kantone in ihrer eigenen Rahmenvereinbarung - und nicht kraft Bundesrecht - *verpflichten*, die Grundsätze dieser Vereinbarung auch im *innerkantonalen* Verhältnis *sinngemäß*, das heisst den jeweiligen kantonalen Gegebenheiten angepasst, zu beachten.

Darüber hinaus sollen die Kantone sicherstellen, dass die Abgeltungszahlungen den tatsächlichen Leistungserbringern - soweit sie die Kosten tragen - zufließen. Geschieht dies nicht, können Städte ihre Zentrumsfunktionen nicht mehr befriedigend wahrnehmen, womit ihre Wettbewerbsfähigkeit in Frage gestellt wäre. Diese Tendenz ist im Interesse nicht nur der jeweiligen Agglomerationen, sondern auch der gesamten Volkswirtschaft einzudämmen.

Die im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von den eidgenössischen Räten beschlossene Formulierung (vgl. Artikel 50 Abs. 2 und 3 der nachgeführten BV) ist zu begrüßen, wonach der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet und dabei Rücksicht nimmt auf die besondere Situation der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete. Der NFA unterstützt mit den beschriebenen Instrumenten diesen verfassungsrechtlichen Auftrag.

### **Reformen kantonaler Finanz- und Lastenausgleichssysteme laufen**

Zahlreiche Kantone sind daran, die Beziehungen zu ihren Gemeinden neu zu strukturieren. Die Inhalte dieser Reformen verfolgen zwar in ihren konkreten Ausgestaltungen unterschiedliche Zielsetzungen, sie haben aber dennoch gemeinsame Anliegen: Im Mittelpunkt stehen Fragen der Aufgabenzuordnung, der Subventionspolitik und des Finanz- und Lastenausgleichs. Bereits weit fortgeschritten sind die Arbeiten in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Schwyz und Aargau. Diese verfolgen in ihren Stossrichtungen ähnliche, zum Teil identische Anliegen wie der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. In weiteren Kantonen laufen entsprechende Vorbereitungsarbeiten (z.B. St. Gallen, Wallis und Genf).

Dieser Reformwille zeigt, dass das Postulat einer besseren Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung staatlichen Handelns nicht nur zwischen Bund und Kantonen ein zentrales Anliegen ist. Die Kantone arbeiten ebenso daran, das Verhältnis zu ihren Gemeinden neu zu definieren und im Interesse beider Staatsebenen nach optimierten Strukturen im Finanz- und Lastenausgleich zu suchen, nach sinnvolleren Aufgaben- und Kompetenzzuordnungen sowie effizienteren Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen. In verschiedenen Kantonsprojekten sind Elemente des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen in vielen Fällen *sinngemäß* übernommen worden.

Zusammen mit diesen Reformpaketen erweist sich damit der Neue Finanzausgleich als Ausgangsbasis für einen funktionsfähigen und modernisierten Bundesstaat, in welchem die jeweiligen Staatsebenen gestärkt sind und die Zusammenarbeit unter ihnen verbessert wird. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips verfügen sodann Bund, Kantone und Gemeinden über jene Aufgaben und Kompetenzen, die sie jeweils am besten erbringen können. Mit dieser Strukturbereinigung ist die Schweiz auf die Herausforderungen von morgen vorbereitet.

### 3. Neues Ausgleichssystem (Finanzausgleich im engeren Sinn)

***Jeder Kanton soll genügend Finanzmittel haben, um seine Aufgaben - besonders auch jene, die er im Auftrag des Bundes erfüllt - in Ordnung abwickeln zu können. Der Neue Finanzausgleich bringt zwei neue Instrumente: den Ressourcen- und den Belastungsausgleich.***

#### 3.1. Das neue Ausgleichssystem unter den Kantonen im Überblick

Der Ausgleich unter den Kantonen wird neu über einige wenige Instrumente abgewickelt, die vom Anreizsystem über die Subventionen völlig abgekoppelt sind. Dadurch kann die Ausgleichswirkung klar gesteigert werden.

Im neuen Ausgleichssystem kommen spezifische, steuerbare Instrumente zur Anwendung; der Lasten- und der Ressourcenausgleich werden gezielt mit je einem eigenen Instrumentarium angegangen:

- Dem **Ausgleich von Sonderlasten** dienen der *geografisch-topografische Belastungsausgleich* und der *soziodemografische Belastungsausgleich*. Dadurch, dass im NFA nur « Sonderlasten » abgegolten werden sollen, wird zum Ausdruck gebracht, dass die Finanzierung des Grund- und des Wahlbedarfs ausschliesslich Sache des einzelnen Kantons sein muss. Dieser Grundsatz ist von einiger finanzpolitischer Relevanz, präsentieren sich doch die *Ausgaben- bzw. Anspruchsniveaus der Kantone sehr unterschiedlich*, wie die Tabelle «Ueberdurchschnittliche Ausgaben pro Einwohner» in *Anhang F* veranschaulicht. Welcher Anteil der Unterschiede auf Wahl- und welcher auf Zwangsbedarf entfällt, kann hier allerdings nicht schlüssig beantwortet werden. Es ist jedoch unbestritten, dass ein Teil der Unterschiede auf divergierende Anspruchsniveaus zurückzuführen ist. Die zwei Gefässe des Belastungsausgleich können und sollen deshalb nicht sämtliche interkantonalen Belastungsunterschiede eliminieren.

Der interkantonale Lastenausgleich zugunsten der Zentrums Kantone hat zwar einen etwas anderen Charakter als der Belastungsausgleich, hat er doch Entgelte für erbrachte bzw. konsumierte Leistungen zum Gegenstand; letztlich entfaltet aber auch dieses Instrument Ausgleichswirkung.

- Der **Ressourcenausgleich** sorgt dafür, dass jeder Kanton mit genügend finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, damit er seine Aufgaben eigenständig erfüllen kann.

Durch die Angleichung der Belastungen der einzelnen Kantone und durch die Annäherung ihrer verfügbaren Finanzmittel erfolgt zwangsläufig der gewünschte Gesamtausgleich. Dieser versetzt die Kantone in die Lage, ihre Aufgaben weitge-

hend eigenverantwortlich und im Vergleich zu heute mit geringeren Steuerbelastungsunterschieden zu erfüllen.

### **3.2. Der Ressourcenausgleich**

#### **Ausgangslage**

Die zwei Instrumente des Ressourcenausgleichs sind der horizontal finanzierte Disparitätenabbau (Verkleinerung der Unterschiede zwischen reicheren und ärmeren Kantonen) und die vertikal finanzierte Mindestausstattung.

Das erste Instrument bewirkt eine direkte Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen, das zweite will sicherstellen, dass alle Kantone über ein Mindestmass an eigenen Finanzmitteln verfügen. Beide Instrumente verfolgen damit das Ziel, dass alle Kantone ihre Aufgaben - auch die neuen - eigenverantwortlich erfüllen können. Zudem stellt der Ressourcenausgleich sicher, dass die interkantonalen Disparitäten in einem politisch zu definierenden Umfang reduziert werden und damit ein fairer interkantonaler Steuerwettbewerb ermöglicht werden kann.

Überproportionale *Lasten* einzelner Kantone werden - wie gesehen - mit separaten Instrumenten abgegolten.

Zur Ermittlung der finanziellen Leistungskraft der Kantone dient der *Ressourcenindex*, der auf das *fiskalisch ausschöpfbare Einnahmepotential* der Kantone abstellt und den heutigen Finanzkraftindex ablöst.

#### **3.2.1. Der neue Ressourcenindex**

##### **3.2.1.1. Einleitung**

Der neue Ressourcenindex stellt als «Verteilschlüssel» für den Disparitätenabbau und die Mindestausstattung eines der beiden Steuerungsinstrumente des Ressourcenausgleichs dar. Das andere Steuerungsmittel ist die Dotation (der Umfang) dieser Ausgleichsgefässe. Entsprechend der vollständigen Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich soll der neue Ressourcenindex im Gegensatz zum heutigen Finanzkraftschlüssel keine Lastenelemente enthalten. Hauptanforderungen an den Index sind eine möglichst «richtige» Wiedergabe der kantonalen Einnahmepotentiale und die Nichtbeeinflussbarkeit durch das Ausgabegebaren.

Die Projektorganisation hat die im Bericht über die Grundzüge des Neuen Finanzausgleichs<sup>4</sup> skizzierte Konzeption des neuen Ressourcenindex konkretisiert. Sie kam dabei zum Schluss, dass der anvisierte Ressourcenindex heute zwangsläufig noch verschiedene Mängel aufweisen muss. So mangelt es namentlich an statisti-

---

<sup>4</sup> Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Grundzüge, Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 1. Februar 1996

schen Grundlagen; dies sowohl bezüglich der natürlichen Personen (Steuerpflichtige unterhalb der Freigrenze bei der direkten Bundessteuer) als auch bezüglich der juristischen Personen (Unternehmungen mit einem kantonalen Holding- oder Domizilstatus). Weitere Schwierigkeiten bieten zur Zeit die Erfassung der Kinderabzüge, die Berücksichtigung der Sonderfälle, die heute kantonal unterschiedlichen Bemessungssysteme (Gegenwartsbesteuerung / Vergangenheitsbemessung), die Art der Berücksichtigung der Nebensteuern und der interkantonalen Steuerauscheidungen und nicht zuletzt die Konstruktion eines «gerechten» Normtarifs.

Angesichts dieser Lücken entschied sich die Projektorganisation für die Einsetzung einer Kommission, der namentlich Vertreter der Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen angehören sollen. Ihre Aufgabe muss sein, die Konfiguration des neuen Ressourcenindex im Detail auszuarbeiten und daraus die Anforderungen an die statistischen Basisdaten herauszuschälen. Die Steuerstatistik wird teilweise auf eine neue Grundlage zu stellen sein. Der neue Index soll mit der Einführung des Neuen Finanzausgleichs zum Tragen kommen können. Die Konfiguration des neuen Ressourcenindex soll in der NFA-Botschaft an die eidgenössischen Räte umfassend dargestellt werden.

### **3.2.1.2. Annäherungsmodell für den vorliegenden Bericht**

Um trotzdem zumindest die Tendenzen der finanziellen Auswirkungen des Gesamtpakets NFA auf die einzelnen Kantone aufzeigen zu können, hat sich die Projektorganisation beim Ressourcenindex mit einer *Hilfskonstruktion* beholfen:

Als Ressourcenindex gilt vorläufig das Mittel zwischen einem angenäherten Ressourcenindex gemäss vorhergehendem Kapitel und der sog. «Steuerkraft» gemäss heutigem Finanzkraftindex. Die Projektorganisation ist der Auffassung, dass die «Wahrheit» irgendwo zwischen diesen beiden Indizes liegen dürfte.

Der angenäherte Ressourcenindex einerseits resultierte aus der Summe der Pro-Kopf-Ertragspotentiale aus der

- Einkommenssteuer der natürlichen Personen
- Vermögenssteuer der natürlichen Personen
- Ertragssteuer der juristischen Personen
- Kapitalsteuer der juristischen Personen
- Motorfahrzeugsteuer.

Neben den erwähnten Steuern wurden auch die von Finanzausgleichselementen bereinigten Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer in das kantonale Einnahmepotential eingerechnet.

Die «Steuerkraft» gemäss heutiger Ordnung andererseits widerspiegelt die gesamten Steuereinnahmen der Kantone (und ihrer Gemeinden), korrigiert um die jeweilige Steuerbelastung; je höher die Steuerbelastung eines Kantons ist, desto mehr verringern sich in diesem Modell die für sein Ressourcenpotential anrechen-

baren Steuereinnahmen. Auch bei der Ermittlung der «Steuerkraft» wurden die von Finanzausgleichselementen bereinigten Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer eingerechnet.

Zur Ermittlung der *Tendenzen* der finanziellen Auswirkungen des Gesamtpakets NFA auf die einzelnen Kantone wurde demnach auf folgende vorläufige Ressourcenindizes abgestellt (Durchschnitt aller Kantone = 100):

|    |       |    |      |    |      |
|----|-------|----|------|----|------|
| CH | 100.0 | SH | 89.8 | LU | 78.2 |
| ZG | 197.4 | SZ | 89.1 | AR | 78.2 |
| BS | 149.8 | GR | 88.9 | NE | 77.9 |
| GE | 143.8 | AG | 88.6 | FR | 72.1 |
| ZH | 136.9 | GL | 86.5 | UR | 68.6 |
| BL | 109.8 | SG | 85.2 | OW | 68.1 |
| NW | 109.7 | TG | 83.6 | AI | 67.3 |
| VD | 98.3  | SO | 82.7 | VS | 58.2 |
| TI | 96.4  | BE | 78.6 | JU | 55.9 |

### 3.2.2. Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs

#### 3.2.2.1. Disparitätenabbau: Horizontal finanziert

In einem ersten Schritt verkleinert der horizontale Disparitätenabbau auf direkteste und wirksamste Weise die interkantonalen Finanzkraftunterschiede. Den finanzstarken Kantonen (gemäss angenähertem Ressourcenindex die Kantone Zug, Genf, Basel-Stadt, Zürich, Basel-Land und Nidwalden) wird ein bestimmter Prozentsatz jenes fiskalisch ausschöpfbaren *Potentials* (berechnet aufgrund des neuen Ressourcenindex) entzogen, um welches das schweizerische Mittel übertrifft. Vom Disparitätenabbau sollen im Interesse eines gezielten Mitteleinsatzes nur jene Kantone profitieren, die *unterhalb* eines bestimmten Mindestindex (bei einem schweizerischen Mittel von 100 Indexpunkten) liegen.

Je mehr horizontaler Disparitätenabbau realisiert wird, desto

- stärker können die Unterschiede zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Kantonen abgebaut werden,
- mehr zweckfreie Mittel erhalten die finanzschwachen Kantone,
- höher werden die finanzstarken Kantone belastet.

#### 3.2.2.2. Mindestausstattung: Vertikal finanziert

Um allen Kantonen genügend Eigenmittel zu garantieren, wird in einem zweiten Schritt und *subsidiär* eine **Mindestausstattung** durch den Bund vorgesehen. Dieses Instrument ist deshalb unumgänglich, weil der horizontale Disparitätenabbau *allein* nicht genügen würde, um allen Kantonen das Erreichen eines vom Parlament festgelegten Mindestindex (und damit die Ausstattung mit den notwendigen

Eigenmitteln) sicherzustellen. Dabei muss der Mindestindex nicht auf das Mittel aller Kantone von 100 festgelegt werden, denn finanzschwache Kantone erreichen bei Ausgaben für typische Kantonsaufgaben Pro-Kopf-Werte von lediglich 80 bis 90 Indexpunkten, wenn auch hier das Mittel aller Kantone bei 100 liegt. Somit wird der «gerechte» Mindestindex gegen den Wert 90 hin tendieren; im Modell dieses Berichts beträgt er 87,8.

Je höher die Mindestausstattung ist, desto

- höher fallen die zweckfreien Mittel zugunsten der finanzschwachen Kantone aus,
- mehr können die interkantonalen Disparitäten zugunsten der finanzschwachen Kantone abgebaut werden,
- höher fällt die finanzielle Beteiligung des Bundes aus.

Das Ausmass des horizontalen Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung wird vom Parlament erstmals mit dem Erlass des neuen Bundesgesetzes über den Finanzausgleich festgelegt. Im vorliegenden Bericht gehen die *Modellannahmen* von 18,7 Prozent Disparitätenabbau und, wie bereits erwähnt, einer Mindestausstattung von 87,8 Indexpunkten aus.

Das neue Bundesgesetz sieht einen Bericht zuhanden des Parlaments vor, in welchem *alle vier Jahre* die Wirkungen der Reform dargestellt werden. Gestützt darauf wird das Parlament über allfällig nötige Korrekturen (z.B. Anpassung des Umfangs des Disparitätenabbaus bzw. der Mindestausstattung) beschliessen können.

**Grafisch** lassen sich beide Instrumente wie folgt darstellen:



### 3.2.2.3. Verteilung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen sowie des Nationalbankgewinns im heutigen und im neuen System

Zur Sicherstellung des horizontalen Finanzausgleichs berücksichtigt die Verteilung der Kantonsanteile an Bundeseinnahmen (direkte Bundessteuer, Mineralölsteuer, Verrechnungssteuer) sowie des Nationalbankgewinns im *aktuellen System* die kantonale Finanzkraft. Im Interesse einer optimalen Steuerung wird der Finanzausgleichseffekt im *NFA* über ein einziges Instrument, den sog. «Disparitätenabbau», sichergestellt. Im neuen System muss deshalb bei der Verteilung der Kantonsanteile sowie des Nationalbankgewinns die Finanzkraft nicht mehr berücksichtigt werden.

Bei den einzelnen Kantonsanteilen ergibt sich daraus folgende Situation:

#### *Direkte Bundessteuer:*

*Gegenwärtig* beträgt der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer 30 Prozent des Ertrages. Siebzehn Dreissigstel verbleiben gemäss Steueraufkommen bei den Kantonen, dreizehn Dreissigstel werden aufgrund der Finanzkraft an die Kantone verteilt.

Im *neuen System* macht der «Disparitätenabbau» die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone hinfällig. Die Verteilung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer kann neu ausschliesslich nach dem Aufkommen erfolgen. Allerdings verändert sich der heutige Prozentsatz (30%), da über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer den aus dem Gesamtpaket *NFA* resultierenden Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen Rechnung getragen werden soll. In der Verfassung wird der Gesamtheit der Kantone jedoch ein Anteil am Ertrag der direkten Bundessteuer von mindestens 15 Prozent garantiert (vgl. Anhang A, Kap. 3.2.1).

#### *Mineralölsteuerertrag:*

Im *heutigen System* werden von den nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteilen der Kantone 93 Prozent für allgemeine Beiträge und Finanzausgleich im Strassenwesen und 7 Prozent an Kantone mit internationalen Alpenstrassen und an Kantone ohne Nationalstrassen ausgerichtet. Von ersteren werden 46 Prozent nach den Strassenlasten und der Strassenlänge verteilt. Bei 42 Prozent wird zusätzlich die Finanzkraft berücksichtigt, und die restlichen 12 Prozent werden aufgrund überdurchschnittlicher Lasten und der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet.

Da der horizontale Finanzausgleich im *NFA*, wie erwähnt, ausschliesslich über den «Disparitätenabbau» realisiert wird, kann das Kriterium der kantonalen Finanzkraft auch bei der Verteilung der Mineralölsteuererträge fallengelassen werden (vgl. Anhang A, Kap. 3.2.3).

#### *Verrechnungsteuer:*

Vom Kantonsanteil (10% des Reinertrags) werden *heute* 50 Prozent nach der Bevölkerung und 50 Prozent an Kantone verteilt, deren Finanzkraft unter dem Landesmittel liegt.

Im *NFA* erfolgt die Verteilung des Kantonsanteils ausschliesslich nach der Bevölkerung (vgl. Anhang A, Kap. 3.2.4).

*Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank:*

*Heute* werden vom Anteil der Kantone am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank  $\frac{5}{8}$  nach der Bevölkerung und  $\frac{3}{8}$  nach der Finanzkraft und der Bevölkerung verteilt.

Im *NFA* wird der Anteil der Kantone am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank ausschliesslich nach der Bevölkerung verteilt.

### **3.3. Geografisch-topografischer und soziodemografischer Belastungsausgleich**

Mit den beiden Instrumenten des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Belastungsausgleichs gilt der *Bund* die beiden wichtigsten Kategorien strukturell bedingter, von den Kantonen weitgehend unbeeinflussbarer Sonderlasten ab. Wie die Eckwerte des vorstehend beschriebenen Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung sind auch die Dotierungen der beiden Belastungsausgleichsgefässe durch Parlamentsbeschluss *politisch* festzulegen.

#### **3.3.1. Der geografisch-topografische Belastungsausgleich**

##### **3.3.1.1. Ausgangslage**

Ueber diesen Belastungsausgleich unterstützt der Bund jene Kantone, welche Aufgaben gegenüberstehen, die aus ihrer besonderen topografischen Lage erwachsen und die sie im Interesse des Landes erbringen müssen.

Der Belastungsausgleich beschränkt sich dabei auf übermässige Lasten in den Bereichen

- Wald, Schutz vor Naturereignissen,
- Hochwasserschutz,
- Hauptstrassen
- und öffentlicher Regionalverkehr.

An der optimalen Erfüllung von Aufgaben in diesen Bereichen hat der Bund ein nationales, übergeordnetes Interesse. Dabei bestehen jedoch grosse Unterschiede bei der kantonalen Restbelastung, welche auf markant unterschiedliche geographisch-topografische Gegebenheiten zurückzuführen sind.

*Ausserordentliche* Naturereignisse (im Sinne von Naturkatastrophen) und Grossprojekte (z.B. im Bereich der Hauptstrassen) sind nicht Bestandteil des Belastungsausgleichs, sondern werden im Rahmen der entsprechenden Sektorpolitik zu lösen sein.

### 3.3.1.2. Ausgestaltung und Mittelausstattung

Die Kantone können die Mittel aus dem Belastungsausgleich gemäss ihren Prioritäten frei in den Bereichen **Wald, Hochwasserschutz und Hauptstrassen** einsetzen (gelockerte Zweckbindung der Mineralölsteuer im Rahmen der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr»). Dafür wird ihnen im vorliegenden Modell ein Gesamtbetrag von insgesamt **210 Millionen** ausgerichtet; ein Betrag, der annäherungsweise der anrechenbaren Überbelastung der betroffenen Kantone entspricht. Finanziert wird dieser Betrag einerseits aus den heutigen Finanzkraftzuschlägen in den betreffenden Bereichen (130 Mio<sup>5</sup>) und andererseits aus Mineralölsteuererträgen, die nicht an bestimmte Aufgaben wie Hauptstrassen oder Wald gebunden sind («nicht werkgebundene» Mineralölsteuererträge; 80 Mio.). Die künftige Festlegung des Gesamtbetrages für den Belastungsausgleich erfolgt alle vier Jahre aufgrund des Berichts zuhanden des Parlaments über den Vollzug und die Wirkungen des Neuen Finanzausgleichs.

Beim **öffentlichen Regionalverkehr** wird auf ein separates Instrument verzichtet. Die strukturellen Unterschiede werden im Umfang von **164 Millionen** direkt bei der Subventionsbemessung berücksichtigt.

Die neuen Instrumente «vertikaler Ressourcenausgleich» und «geografisch-topografischer Belastungsausgleich» können nur mit einer konsequenten Neuausrichtung der Subventionspolitik wirksam umgesetzt werden. Dazu gehört die Abschaffung der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge. Gesteuert werden die Aufgabenbereiche neu nicht mehr durch hohe zweckgebundene Anreizsubventionen, sondern primär durch vertraglich festgelegte Ziele.

### 3.3.1.3. Modell des Belastungsausgleichs für die Bereiche Wald, Hochwasserschutz und Hauptstrassen

Die **Verteilung** der finanziellen Mittel beruht auf einem Strukturindex. Dieser besteht aus der je hälftigen Berücksichtigung zweier Teilindizes<sup>6</sup>. Sollen Zahlungen nach dem Giesskannenprinzip vermieden und die Mittel aus dem Belastungsausgleich gezielt eingesetzt werden, muss die Eintrittsschwelle relativ hoch fixiert werden. Im Interesse eines gezielten Mitteleinsatzes sollen nur jene Kantone in den Genuss des Belastungsausgleichs kommen, die *ausserordentliche* Strukturnachteile aufweisen. Demzufolge soll der Belastungsausgleich in den erwähnten Aufgabenbereichen erst *ab* einem Indexwert von 150 (wenn das gesamtschweizerische Mittel bei 100 Indexpunkten liegt) zum Tragen kommen. Da die ausserordentlichen Bela-

---

#### <sup>5</sup> Rubrik Kreditanteil aus Spezialfinanzierung

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| – Hauptstrassen                   | 243        |
| – Waldpflege                      | 44         |
| – Schutz vor Natureignissen, Wald | 27         |
| – Strukturverbesserungen Wald     | 8          |
| – Hochwasserschutz                | 18         |
| <b>Total</b>                      | <b>340</b> |

#### Finanzkraftzuschläge

|  |            |
|--|------------|
|  | 35         |
|  | 47         |
|  | 23         |
|  | 11         |
|  | 14         |
|  | <b>130</b> |

<sup>6</sup> Bevölkerungsdichte und das gewichtete Mittel der Indizes Strassenlänge je Einwohner, Waldfläche je Einwohner und Fliessgewässerlänge je Einwohner.

stungen ab einer bestimmten Höhe kaum weiter ansteigen, wird der Indexwert bei 500 *plafoniert*.

Die folgende **Tabelle** zeigt unter den getroffenen Modellannahmen die *Verteilung* des geografisch-topografischen Belastungsausgleichs unter den Kantonen auf.

Die anschliessende **Grafik** hält auf einen Blick fest, welche Kantone in den Genuss des geografisch-topografischen Belastungsausgleichs kommen.

**Belastungsausgleich unter Berücksichtigung geografischer und topografischer Voraussetzungen in den Kantonen**

|              | Strukturindex                  |                                      |   |   | Belastungsausgleich |  |                                     |                             | Belastungsausgleich<br>geo./top.<br>in 1000 Fr. |
|--------------|--------------------------------|--------------------------------------|---|---|---------------------|--|-------------------------------------|-----------------------------|---|
|              | Bevölkerungs-<br>dichte<br>50% | Strassenlänge<br>je Einwohner<br>25% | Wald, Gebüsch,<br>Gehölz<br>je Einwohner<br>20% | Fließ-<br>gewässerringe<br>je Einwohner<br>5% | Strukturindex       | Index umgerechnet<br>Differenz zu 150<br>maximal 350 | Mittlere<br>Wohnbevölkerung<br>1996 | Masszahl<br>Index * Bevolk. |   |
| ZH           | 25                             | 16                                   | 25  | 23  | 23                  | -  | 1194.1                              | -                           | -   |
| BE           | 108                            | 95                                   | 105   | 106   | 104                 | -  | 950.7                               | -                           | -   |
| LU           | 75                             | 65                                   | 75  | 96  | 74                  | -  | 340.9                               | -                           | -   |
| UR           | 529                            | 838                                  | 302   | 481   | 558                 | 350  | 35.0                                | 12 250                      | 18 519  |
| SZ           | 127                            | 176                                  | 150   | 168   | 146                 | -  | 122.6                               | -                           | -   |
| OW           | 269                            | 91                                   | 370   | 330   | 248                 | 98   | 31.4                                | 3 077                       | 4 652   |
| NW           | 133                            | 92                                   | 150   | 114   | 125                 | -  | 35.8                                | -                           | -   |
| GL           | 302                            | 293                                  | 277   | 312   | 295                 | 145  | 39.0                                | 5 655                       | 8 549   |
| ZG           | 44                             | 40                                   | 43  | 52  | 43                  | -  | 93.2                                | -                           | -   |
| FR           | 126                            | 77                                   | 113   | 134   | 112                 | -  | 228.8                               | -                           | -   |
| SO           | 57                             | 31                                   | 81  | 65  | 56                  | -  | 238.6                               | -                           | -   |
| BS           | 3                              | 2                                    | 1   | 4   | 2                   | -  | 198.8                               | -                           | -   |
| BL           | 35                             | 55                                   | 51  | 34  | 43                  | -  | 251.5                               | -                           | -   |
| SH           | 70                             | 70                                   | 97  | 52  | 74                  | -  | 73.6                                | -                           | -   |
| AR           | 78                             | 240                                  | 86  | 112   | 122                 | -  | 53.8                                | -                           | -   |
| AI           | 206                            | 295                                  | 211   | 270   | 232                 | 82   | 14.4                                | 1 181                       | 1 785   |
| SG           | 79                             | 92                                   | 78  | 109   | 83                  | -  | 443.4                               | -                           | -   |
| GR           | 646                            | 802                                  | 567   | 664   | 670                 | 350  | 189.3                               | 66 255                      | 100 164   |
| AG           | 46                             | 62                                   | 56  | 45  | 52                  | -  | 528.9                               | -                           | -   |
| TG           | 76                             | 133                                  | 56  | 83  | 87                  | -  | 224.3                               | -                           | -   |
| TI           | 161                            | 122                                  | 264   | 210   | 174                 | 24   | 301.4                               | 7 234                       | 10 936  |
| VD           | 90                             | 64                                   | 93  | 68  | 83                  | -  | 616.8                               | -                           | -   |
| VS           | 334                            | 249                                  | 255   | 264   | 293                 | 143  | 269.4                               | 38 524                      | 58 241  |
| NE           | 83                             | 145                                  | 105   | 29  | 100                 | -  | 166.1                               | -                           | -   |
| GE           | 12                             | 24                                   | 6   | 10  | 14                  | -  | 396.0                               | -                           | -   |
| JU           | 213                            | 179                                  | 311   | 134   | 220                 | 70   | 67.6                                | 4 732                       | 7 154   |
| <b>Total</b> | 100                            | 100                                  | 100   | 100   | 100                 | -  | 7 105.4                             | 138 908                     | 210 000   |



### 3.3.2. Der soziodemografische Belastungsausgleich

#### 3.3.2.1. Ausgangslage und Ausgestaltung

Ausgangspunkt für den soziodemografischen Belastungsausgleich sind die Mehrkosten des Gemeinwesens wegen der überdurchschnittlichen Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Nicht zur Diskussion stehen hier zentralörtliche Leistungen mit Spillovers in andere Kantone, Leistungen eines Kantons für Nutzniesser aus einem anderen Kanton, wie etwa in den Bereichen Kultur oder Hochschulen. Für die Abgeltung solcher Leistungen ist der interkantonale Lastenausgleich vorgesehen. Deshalb fallen die Funktionen Kultur und Freizeit, Spezialkliniken/Spitzenmedizin sowie die universitäre Ausbildung hier weg. Ebenfalls nicht Gegenstand des sozio-demografischen Belastungsausgleichs sind Abgeltungen des Bundes an Genf als Standortkanton von internationalen Organisationen. Diese sind unabhängig vom NFA auf bilateralem Wege festzulegen.

Können die Sonderlasten den einzelnen Bevölkerungsgruppen zugeordnet werden, ergibt sich ein Schlüssel für die Verteilung. Es zeigte sich, dass mit lediglich vier Bevölkerungsgruppen der Grossteil der soziodemografischen Sonderlasten «erklärt» werden kann:

- Ältere Bevölkerung (Altersgruppe 65 und mehr Jahre)
- Sozialhilfeempfänger/innen (gemäss Sozialhilfestatistik bis 64 Jahre)
- Ausländische Bevölkerung
- Arbeitslose Bevölkerung (gemäss Arbeitslosenstatistik)

Mit dem Instrument des soziodemografischen Belastungsausgleichs wird der sogenannten «A-Problematik» Rechnung getragen, die namentlich in Kernstädten virulent ist. Vom soziodemografischen Belastungsausgleich werden deshalb vor allem Kantone begünstigt, in denen der Anteil der städtischen Bevölkerung relativ hoch ist.

In einer Annäherung an die jeweilige (gesamtschweizerische) Kostenrelevanz der vier Indikatoren wurden die folgenden Gewichtungen vorgenommen:

Ältere Bevölkerung 1,5; Sozialhilfeempfänger/innen 2; Ausländische Bevölkerung 0,5; Arbeitslose Bevölkerung 2.

Die Projektorganisation hat den soziodemografischen Belastungsausgleich in ihren *Modellberechnungen* mit **210 Millionen** dotiert, dem gleichen Betrag, wie er für die Abgeltung der geografisch-topografischen Sonderlasten eingestellt wurde. Wie beim geografisch-topografischen Belastungsausgleich soll auch hier eine giesskannenartige Verteilung vermieden werden; es sollen lediglich die signifikant stark belasteten Kantone zum Zuge kommen.

Auch die Dotierung des soziodemografischen Belastungsausgleichs wird Aufgabe des Parlamentes sein. Um die Lastenneutralität zwischen Bund und Kantonen zu wahren, wird die mit der Finanzierung des soziodemografischen Belastungsausgleichs einhergehende Mehrbelastung des Bundes bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer angerechnet.

Die folgende **Tabelle** zeigt unter den getroffenen Modellannahmen die *Verteilung* des soziodemografischen Belastungsausgleichs unter den Kantonen auf.

Die anschliessende **Grafik** hält auf einen Blick fest, welche Kantone in den Genuss des soziodemografischen Belastungsausgleichs kommen.

### Soziodemografischer Belastungsausgleich

|           | Bevölkerungsanteile in % |       |        |       | Sonderlasten* |        |        |        | Sonderlast-Indikator** | Wohnbevölkerung in 1000 Fr. | Soziodemografischer Belastungsausgleich in 1000 Fr. |
|-----------|--------------------------|-------|--------|-------|---------------|--------|--------|--------|------------------------|-----------------------------|---|
|           | ALT                      | ARM   | AUS    | AL    | ALT           | ARM    | AUS    | AL     |                        |                             |   |
| ZH        | 14.96%                   | 2.12% | 21.30% | 2.43% | 0.06%         | 0.16%  | 1.78%  | 0.05%  | 0.01                   | 1'178.8                     | 22271   |
| BE        | 16.67%                   | 2.97% | 11.62% | 2.02% | 1.77%         | 1.01%  | -7.89% | -0.37% | 0.00                   | 940.9                       | 0   |
| LU        | 13.79%                   | 2.47% | 14.92% | 1.99% | -1.11%        | 0.51%  | -4.60% | -0.39% | -0.04                  | 341.8                       | 0   |
| UR        | 14.88%                   | 0.97% | 9.83%  | 1.03% | -0.02%        | -0.99% | -9.69% | -1.35% | -0.10                  | 35.9                        | 0   |
| SZ        | 12.25%                   | 1.47% | 15.61% | 1.38% | -2.65%        | -0.49% | -3.91% | -1.01% | -0.09                  | 123.8                       | 0   |
| OW        | 13.78%                   | 1.17% | 11.64% | 0.97% | -1.11%        | -0.79% | -7.87% | -1.41% | -0.10                  | 31.4                        | 0   |
| NW        | 11.96%                   | 0.90% | 10.00% | 1.20% | -2.94%        | -1.06% | -9.51% | -1.19% | -0.14                  | 36.8                        | 0   |
| GL        | 15.93%                   | 1.40% | 21.54% | 1.66% | 1.03%         | -0.56% | 2.02%  | -0.72% | 0.00                   | 39.2                        | 0   |
| ZG        | 11.47%                   | 1.46% | 19.03% | 1.72% | -3.43%        | -0.50% | -0.48% | -0.66% | -0.08                  | 93.7                        | 0   |
| FR        | 12.82%                   | 1.18% | 13.98% | 2.26% | -2.08%        | -0.79% | -5.54% | -0.12% | -0.08                  | 227.9                       | 0   |
| SO        | 15.37%                   | 1.38% | 15.80% | 2.33% | 0.47%         | -0.59% | -3.72% | -0.05% | -0.02                  | 240.8                       | 0   |
| BS        | 20.58%                   | 3.23% | 26.20% | 2.46% | 5.68%         | 1.26%  | 6.68%  | 0.08%  | 0.15                   | 194.9                       | 38'481  |
| BL        | 14.60%                   | 1.12% | 16.04% | 1.79% | -0.30%        | -0.84% | -3.48% | -0.59% | -0.05                  | 253.9                       | 0   |
| SH        | 16.96%                   | 2.20% | 19.64% | 2.28% | 2.06%         | 0.24%  | 0.12%  | -0.10% | 0.03                   | 73.8                        | 3'431   |
| AR        | 16.01%                   | 1.65% | 14.91% | 1.11% | 1.11%         | -0.31% | -4.61% | -1.27% | -0.04                  | 54.1                        | 0   |
| AI        | 15.03%                   | 0.71% | 10.89% | 0.69% | 0.13%         | -1.25% | -8.63% | -1.69% | -0.10                  | 14.8                        | 0   |
| SG        | 14.01%                   | 1.66% | 18.96% | 1.72% | -0.89%        | -0.30% | -0.56% | -0.66% | -0.04                  | 443.8                       | 0   |
| GR        | 14.64%                   | 1.51% | 18.01% | 1.23% | -0.26%        | -0.45% | -1.51% | -1.15% | -0.04                  | 186.0                       | 0   |
| AG        | 12.63%                   | 1.48% | 18.43% | 1.98% | -2.27%        | -0.48% | -1.09% | -0.40% | -0.06                  | 531.7                       | 0   |
| TG        | 13.66%                   | 1.91% | 19.72% | 1.68% | -1.24%        | -0.05% | 0.20%  | -0.70% | -0.03                  | 224.8                       | 0   |
| TI        | 16.69%                   | 1.76% | 27.43% | 3.46% | 1.79%         | -0.20% | 7.91%  | 1.08%  | 0.08                   | 304.8                       | 34'746  |
| VD        | 15.33%                   | 1.49% | 26.21% | 3.80% | 0.43%         | -0.47% | 6.69%  | 1.42%  | 0.06                   | 606.5                       | 48'313  |
| VS        | 13.33%                   | 1.09% | 18.28% | 3.01% | -1.57%        | -0.87% | -1.23% | 0.63%  | -0.03                  | 272.3                       | 0   |
| NE        | 16.68%                   | 1.36% | 22.79% | 2.81% | 1.78%         | -0.60% | 3.28%  | 0.43%  | 0.04                   | 165.2                       | 8'905   |
| GE        | 14.15%                   | 3.04% | 32.92% | 3.55% | -0.75%        | 1.08%  | 13.40% | 1.16%  | 0.10                   | 394.6                       | 53'852  |
| JU        | 15.77%                   | 1.39% | 12.28% | 2.91% | 0.87%         | -0.57% | -7.24% | 0.53%  | -0.02                  | 68.9                        | 0   |
| CH        | 14.90%                   | 1.96% | 19.52% | 2.38% | 0.00%         | 0.00%  | 0.00%  | 0.00%  | 0.48                   | 7'081.3                     | 210'000   |
| Steuerung | 1.90%                    | 0.64% | 5.70%  | 0.82% |               |        |        |        |                        |                             |   |

Gewichte der einzelnen Faktoren  $\eta$

| ALT | ARM | AUS | AL |
|-----|-----|-----|----|
| 1.5 | 2   | 0.5 | 2  |

\*Sonderlast =  $\max(\text{Anteil}_k - \text{Anteil}_{(k)}, 0)$  in %-Punkten

\*\*Sonderlastindikator: Verteilung proportional zu  $B_k \cdot \max(\sum_i g_i (b_{ik} - b_i), 0)$ .

$B_k$  = Gesamte Bevölkerung im Kanton k

$b_{ik}$  = Anteil der Bevölkerungsgruppe i im Kanton k

$b_i$  = Anteil der Bevölkerungsgruppe i in der Schweiz

## **Neuerungen in den einzelnen Aufgabenbereichen**

*Die folgenden Neuerungen in den einzelnen Aufgabenbereichen sind gestützt auf Mandate des Politischen Steuerungsorgans erarbeitet worden. Parallel zu diesen Konkretisierungsarbeiten sind auf Bundes- und Kantonebene in zahlreichen Politikbereichen Reformarbeiten - in Kenntnis, aber dennoch unabhängig vom NFA - vorangetrieben worden (auf Bundesebene zum Beispiel im Bereich der Wohnbau- und Eigentumsförderung, in der Berufsbildung oder im Bereich der privaten Invalidenhilfe). Es ist demnach möglich, dass gewisse hier zur Diskussion vorgelegte Neuerungen mit jenen Reformarbeiten zum Teil im Widerspruch stehen.*

*Allfällige Modifikationen auf Verfassungsstufe lehnen sich den Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 an<sup>7</sup> (in Klammern: zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts gültige BV)*

## **4. Sozialversicherungen und Sozialpolitik**

### **4.1. Individuelle Leistungen der AHV**

#### **4.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die individuellen Leistungen der AHV umfassen Alters-, Witwe(n/r)- und Waisenrenten sowie Entschädigungen an hilflose (behinderte) Personen und Beiträge an allenfalls nötige Hilfsmittel. Sie bilden eine der drei Säulen des Altersvorsorgesystems in der Schweiz. Als Leistungen einer obligatorischen Versicherung, die auf dem Umlageverfahren beruht, bezwecken sie die angemessene Deckung des Existenzbedarfs nach dem Erreichen des gesetzlichen Anspruchsalters.

#### **4.1.2. Heutige Ausgestaltung**

Die AHV richtet in erster Linie Renten aus (Art. 21 ff. AHVG). Daneben bezahlt sie aber auch Hilflosenentschädigungen (Art. 43bis AHVG) und Hilfsmittel (Art. 43ter AHVG). Anspruch, Berechnung und Auszahlung dieser Leistungen sind bundesrechtlich geregelt. Die Kantone haben keine Regelungsbefugnis.

Die Durchführung des AHVG obliegt den Ausgleichskassen (Art. 49 AHVG). Zurzeit gibt es 2 Ausgleichskassen des Bundes (eine Kasse für das Bundespersonal, eine Kasse für die Auslandszahlungen), 26 Ausgleichskassen der Kantone und 70 Ausgleichskassen der Verbände (Arbeitgeberverbände).

---

<sup>7</sup> gekennzeichnet durch «nBV».

20 Prozent der Ausgaben der AHV werden durch die öffentliche Hand finanziert. Der Bundesanteil beträgt 17 Prozent, der Anteil der Kantone 3 Prozent der Ausgaben (Art. 103 AHVG; Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1985 über den Anteil des Bundes und der Kantone an der Finanzierung der AHV). Die restlichen Ausgaben werden durch die Einnahmen der Versicherung oder aus den Fondsreserven (Beiträge, Einnahmen aus Regress und Zinsertrag des Ausgleichsfonds) gedeckt.

Die Ausgaben der AHV für Geldleistungen und individuelle Massnahmen beliefen sich 1996 auf 24'612 Mio. Franken. Der Bund beteiligte sich mit 4'222 Mio. Franken, die Kantone mit 744 Mio. Franken an diesen Kosten.

Die Regelungsdichte im Bereich der individuellen Leistungen der AHV ist sehr hoch, wobei die Regelungskompetenz ausschliesslich beim Bund liegt.

### **4.1.3. Neue Lösung**

#### *Integrale Bundeslösung*

Es findet eine vollständige Entflechtung statt; den Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV übernimmt ausschliesslich der Bund, der auch die volle Verantwortung für die weitgehend standardisierten Leistungen der AHV übernimmt. Regelungs- und Ausgabenkompetenz werden zusammengeführt, was auch die einheitliche Rechtsanwendung erleichtert.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Der revidierte Verfassungsartikel erwähnt die Möglichkeit des Gesetzgebers nicht (mehr), Beiträge der Kantone vorzusehen.

#### *Gesetzeselemente*

In Art. 103 des AHV-Gesetzes wird festgehalten, dass die Beiträge der öffentlichen Hand (nur noch) aus Beiträgen des Bundes bestehen. Analog dazu wird der Bundesbeschluss über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der AHV modifiziert (Berücksichtigung bereits mit Stabilisierungsprogramm oder im Rahmen der 11. AHV-Revision).

#### *Erläuterungen*

Die Kantone werden von der Finanzierung der AHV vollständig entlastet. Diese Zentralisierung hat keine Auswirkungen auf Anspruch, Berechnung und Auszahlung der Leistungen. Sie wirft aber die Frage nach der Stellung der kantonalen Ausgleichskassen auf, zu deren Errichtung die Kantone verpflichtet sind. Sie bestimmen die interne Kassenorganisation, die Aufgaben und Befugnisse des Kassenleiters und stellen im Rahmen der kantonalen Regelungen auch das Personal der Ausgleichskasse an. Als Folge davon haften die Kantone für Schäden, die der Versicherung aufgrund strafbarer Handlungen oder absichtlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Vorschriften entstehen. Da die Kantone diesen

Ausgleichskassen in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber angeschlossen sind und deren Infrastruktur zur Vermeidung administrativer Doppelspurigkeiten benützen (etwa Abwicklung der Prämienverbilligungen der Krankenversicherung über die kantonalen Ausgleichskassen), wird keine Reorganisation der Versicherung vorgesehen. Die Neuverteilung der Aufgaben hat daher weder organisatorische noch personelle Auswirkungen.

## **4.2. Altershilfe**

### **4.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Altershilfe privater Organisationen wie Pro Senectute, Rotes Kreuz oder SPITEX soll mit Beiträgen gefördert werden, damit der Staat nicht eigene Strukturen aufbauen muss.

### **4.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Subventionen an private Altershilfe- und SPITEX-Organisationen werden gestützt auf Art. 101<sup>bis</sup> AHVG ausgerichtet für

- Beratung, Betreuung und Beschäftigung betagter Personen;
- die Organisation von Kursen, die der Selbständigkeit älterer Personen und der Pflege ihrer Kontakte mit der Umwelt dienen;
- Hilfeleistungen/Haushaltshilfen, Hilfe bei der Körperpflege und Mahlzeitendienste;
- Aus- und Weiterbildung von Lehr-, Fach- und Hilfspersonal<sup>8</sup>.

Die Altershilfe wird heute im wesentlichen durch die folgenden Organisationen getragen:

- *Pro Senectute*  
erhielt 1996 50 Mio. Franken, was 45 % ihrer Gesamteinnahmen ausmacht. Damit werden das Zentralsekretariat (5 Mio Fr.) und die vielfältige Tätigkeit der Kantonal Komitees (45 Mio Fr.) finanziert.
- *Schweizerisches Rotes Kreuz*  
erhielt 1996 15 Mio. Franken, die durch das Zentralsekretariat an die kantonalen Sektionen verteilt werden.
- *SPITEX-Organisationen*  
erhielten 1996 122 Mio. Franken, die 15 - 20 Prozent der Einnahmen der SPITEX-Organisationen ergeben.

---

<sup>8</sup> Zum Bsp. in der Betagtenbetreuung.

Weitere Organisationen wurden durch Beiträge in der Höhe von 18 Mio. Franken unterstützt.

Gesamthalt erreichten die Beiträge an die private Altershilfe 1996 eine Höhe von 209 Mio. Franken. Aufgrund der geltenden Bestimmungen entfallen 80 Prozent dieser Ausgaben auf die Versicherung, der Bund kommt für 17 Prozent auf und die Kantone tragen 3 Prozent der Ausgaben.

- *Individuelle Fürsorgeleistungen*

Für individuelle Fürsorgehilfen erhalten Pro Senectute 13,5 Mio. Franken und Pro Juventute 1,5 Mio. Franken. Die Finanzierung erfolgt durch die AHV.

Die heutige Organisation der Altershilfe ist national ausgerichtet. Andererseits nehmen auch die Kantone auf diesem Gebiet Aufgaben wahr, vorab in der Alters- und Pflegeheimversorgung und bei der Fürsorge, womit ein nicht sachgerechtes Nebeneinander besteht. Ferner erfolgt die Finanzierung der Pro-Werke sowohl durch Bund als auch durch Kantone und Gemeinden.

#### **4.2.3. Neue Lösung**

##### *Teilentflechtung*

Angestrebt wird eine Teilentflechtung im Sinne einer Teilkantonalisierung, wobei die Aufgaben von Bund und Kantonen sachlich klar auseinander gehalten werden.

##### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die Förderung der Altershilfe durch den Bund wird in der Verfassung auf Aufgaben von nationaler Bedeutung beschränkt.

##### *Gesetzeselemente*

Im AHV-Gesetz Art. 101<sup>bis</sup> wird festgehalten, dass die Versicherung Projekte der privaten Altershilfe anregt und sie finanziert, soweit sie von nationalem Interesse sind. Seitens der Kantone wird die Sozialdirektorenkonferenz die Grundlagen für die kantonale Gesetzgebung erarbeiten. Auf beiden Staatsebenen werden mit den Leistungserbringern Leistungsverträge abgeschlossen.

##### *Erläuterungen*

Mit der Teilkantonalisierung der Altershilfe übernimmt jedes Gemeinwesen die Aufgaben, zu deren Lösung es am besten befähigt ist. Die Kantone unterstützen die lokale, kantonale oder regionale Altershilfe. Der Bund beschränkt sich auf Projekte von nationaler Tragweite. Überschneidende Kompetenzen entfallen.

Zu einer umfassenden Altersbetreuung auf kantonaler und kommunaler Ebene gehören auch die auf das Individuum abzielenden Dienstleistungen. Ihre Unterstellung unter die kantonale Hoheit ermöglicht Synergien und entspricht der allgemeinen Kompetenzregelung im Gesundheits- und Sozialwesen. Darüberhinaus werden auf diese Weise bürgernahe Lösungen erreicht.



Die *Kantone* treffen für folgende Bereiche Lösungen:

- Spitex-Finanzierung. Die Rechtsgrundlagen sind in den Kantonen vorhanden. Die Kantone schliessen mit den Leistungserbringern nach dem Wettbewerbsprinzip Leistungsverträge ab.
- Sozialberatung und Altersarbeit. Hier haben die Kantone Regeln für den Abschluss von Leistungsverträgen mit Leistungserbringern aufzustellen.

Die Altershilfe des *Bundes* kommt wie folgt zum Tragen:

- Aufgaben, deren Nutzen den kantonalen Rahmen übersteigt und die auch im Interesse des Bundes liegen, sind die Ausarbeitung neuer Altershilfekonzepte, die Entwicklung von Lösungen für neue Probleme, die Förderung von Pilotprojekten, die Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Erstellung von Filmen und Lehrmitteln). Diese Aufgaben, die schätzungsweise 10 Mio. Franken ausmachen, sollen auch in Zukunft durch die AHV wahrgenommen werden. Wie heute das Zentralsekretariat der Pro Senectute die Rolle einer nationalen Fachstelle für Altersaufgaben erfüllt, sollen künftig private Organisationen mittels Leistungsvereinbarungen mit solchen Aufgaben beauftragt werden können. Der damit ermöglichte Wettbewerb auf dem Gebiet der Altershilfe ist erwünscht.

### **4.3. Individuelle Leistungen der Invalidenversicherung**

#### **4.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Einerseits ist die Finanzierung der individuellen Leistungen der IV durch die öffentliche Hand zu regeln, andererseits ist der Vollzug ihrer Ausrichtung sachgerecht zu organisieren.

#### **4.3.2. Heutige Ausgestaltung**

Die IV richtet die folgenden individuellen Leistungen aus:

- Eingliederungsmassnahmen (Art. 8 ff. IVG): medizinische Massnahmen, berufliche Massnahmen, Massnahmen für die Sonderschulung und die Betreuung von hilflosen Versicherten vor dem vollendeten 20. Altersjahr, Abgabe von Hilfsmitteln, Ausrichtung von Taggeldern.
- Renten (Art. 28 ff. IVG).
- Hilflosenentschädigungen (Art. 42 IVG).

Die gesetzliche Regelung der Geld- und Sachleistungen erfolgt durch den Bund, während bei der Finanzierung und beim Vollzug die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind.

Die Hälfte der jährlichen Ausgaben sind vom Bund zu drei Vierteln und von den Kantonen zu einem Viertel zu übernehmen (Art. 78 IVG).

Die Berechnung von Renten und Taggeldern sowie die Auszahlung dieser Leistungen und der Hilflosenentschädigungen obliegt den Ausgleichskassen der AHV (Art. 60 IVG), wobei der Bund (BSV) die fachliche und die administrative Aufsicht hat.

Der Kanton als dritter Partner hat das Recht und die Pflicht, die Organisation und den Sitz der IV-Stelle zu bestimmen sowie die personalrechtlichen Belange zu regeln (Art. 54 IVG). Im Rahmen der mit dem zweiten Paket von Massnahmen zur Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen realisierten 3. IV-Revision wurden während der Jahre 1992 bis 1995 die IV-Sekretariate, die IV-Regionalstellen sowie die IV-Kommissionen zusammengefasst zu 26 kantonalen IV-Stellen sowie zur IV-Stelle des Bundes für Versicherte im Ausland. Die kantonalen IV-Stellen haben insbesondere die Aufgabe, die individuellen Leistungen der IV festzusetzen und zu überwachen. Daneben übernehmen sie auch Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Wie bei den individuellen Leistungen der AHV fallen auch bei den individuellen Leistungen der IV Regelungs- und Ausgabenkompetenz auseinander. Die überschneidenden Zuständigkeiten von Versicherung, Bund und Kantonen im fachlich-organisatorischen Bereich erschweren die einheitliche Rechtsanwendung.

### **4.3.3. Neue Lösung**

#### *Integrale Bundeslösung*

Finanzierung und Vollzug der individuellen Leistungen sollen vollständig Bundes Sache werden. Das Sonderschulwesen geht dagegen in die kantonale Schulhoheit über.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die Verfassung wird so geändert, dass die Bestimmung, welche Kantonsbeiträge ermöglichte, gestrichen und die Mitwirkung der Kantone bei der Durchführung der Versicherung in eine Kann-Vorschrift umgewandelt wird.

#### *Gesetzeselemente*

Im revidierten IVG wird neu festgehalten, dass der Bund zuständig ist, in den Kantonen die IV-Stellen einzurichten. Wo sinnvoll soll der Bund aber gewisse Aufgaben der IV-Stellen nach wie vor durch die Kantone wahrnehmen lassen können, indem er mit diesen Standortverträge abschliesst.

#### *Erläuterungen*

Der Übergang zur ausschliesslichen Bundeszuständigkeit hat keinen Einfluss auf das System der individuellen Leistungen der IV an sich. Trotz Übergangs der Zuständigkeiten im organisatorischen Bereich auf den Bund (Sitz der IV-Stelle, ihre interne Organisation, rechtliche Stellung der Mitarbeitenden) werden die IV-Stellen für die Versicherten nach wie vor kantonal bzw. regional präsent sein.



Mit der ausschliesslichen Bundeszuständigkeit für die individuellen Leistungen der IV

- werden Regelungskompetenz und Ausgabenkompetenz zusammengeführt;
- übernimmt der Bund die volle Verantwortung für die Leistungen der IV, was die Vereinheitlichung der Rechtsanwendung erleichtert;
- erhält der Bund die Möglichkeit, durch Ausübung seiner Kompetenzen im Bereich der Organisation der IV eine schlankere und kostengünstigere Administration zu realisieren.

#### **4.4. Kollektive Leistungen der IV**

##### **4.4.1. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Behindertenwerkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung**

###### **4.4.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Bau, Einrichtung und Betrieb der genannten Heime, Werkstätten und Institutionen sind zweckmässig zu regeln, zu finanzieren und zu organisieren.

###### **4.4.1.2. Heutige Ausgestaltung**

Gemäss Artikel 73 Absätze 1 und 2 IVG gewährt die IV Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung von Invaliden und von Eingliederungstätten für deren Dauerbeschäftigung. Die IV leistet auch Beiträge an die entstehenden zusätzlichen Betriebskosten.

1996 hat die IV ca. 114 Mio. Franken Bau- und Einrichtungsbeiträge ausbezahlt. Für den Betrieb erhielten die mehrheitlich privaten, gemeinnützigen Trägerschaften von ihr rund 760 Mio. Franken.

Das Auseinanderklaffen von lokaler Bau- und Betriebs- sowie nationaler Hauptfinanzierungsträgerschaft ist nicht sachgerecht. Die von Bund/IV vorgegebenen, detaillierten baulichen und betrieblichen Standards können zu teuren Lösungen führen. Die Beachtung ortsüblicher Rahmenbedingungen ist kaum möglich und die Unternehmensführung nach modernen Grundsätzen (Führung mit Zielvorgabe/NPM) wird erschwert. Das System kann Fehlanreize in dem Sinne setzen, dass ein möglichst hoher Bau- und Betriebsstandard angestrebt wird, um zusätzliche Bundesmittel zu erhalten.

#### **4.4.1.3. Neue Lösung**

##### *Kantonalisierung*

Die Entrichtung von Bau- und Betriebsbeiträgen wird kantonalisiert und der interkantonalen Zusammenarbeit überführt.

##### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die BV wird in dem Sinn ergänzt, dass die IV die Eingliederung durch Gewährung von Sachleistungen fördert, während dies die Kantone durch Unterstützung von Bau und Betrieb von Institutionen tun, die der Eingliederung, dem Wohnen oder der Dauerbeschäftigung von Behinderten dienen.

##### *Gesetzes- und Vertragselemente*

Die Kantone werden zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet. Um die Kantonalisierung realisieren zu können, müssen die Kantone Ausführungsgesetzgebungen erlassen für die innerkantonale Planung, die Qualitätssicherung, die Organisation der Aufsicht und der Beschwerdemöglichkeiten sowie für die Finanzierung. Sie müssen weiter eine interkantonale Vereinbarung zur Nutzung und zur interkantonalen Planung der Plätze und Institutionen erarbeiten, z.B. durch Vertiefung und Erweiterung der Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV). Schliesslich müssen die Kantone mit den Institutionen Tarifverträge abschliessen.

##### *Erläuterungen*

Die neue Lösung beseitigt Doppelspurigkeiten und falsche Anreize. Zwar wird die IV nach wie vor für die Eingliederungsmassnahmen aufkommen und Tarifverträge mit Institutionen abschliessen. Doch ziehen sich IV und Bund aus der Entrichtung von Bau- und Betriebsbeiträgen zurück. Die Kantone unterstützen die IV bei der Erfüllung des Eingliederungsauftrages, indem sie die dafür erforderlichen Einrichtungen zur Verfügung stellen. Wie sie die Aufgabe erfüllen, liegt weitgehend in ihrem Ermessen. Damit werden auch die bisher von der IV durchgeführte Bedarfsplanung, das Controlling und die Qualitätssicherung von den Kantonen übernommen.

Die erforderliche Koordination wird die Sozialdirektorenkonferenz sicherstellen. Mit einer revidierten und mit Planungs- und verstärkten Koordinationskompetenzen ausgestatteten IHV wird den Kantonen ein wirksames Instrument zur Verfügung stehen, das den Bereich der IV mit umfasst. Suchtinstitutionen unterstehen der Heimvereinbarung nur zu einem kleinen Teil. Im Zuge der Revision muss das Vertragswerk für die Suchtinstitutionen geöffnet werden. Entsprechende Mehrkapazitäten auf kantonaler Ebene sind bereitzustellen.

## **4.4.2. Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal**

### **4.4.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Aus-, Weiter- und Fortbildung des Fachpersonals für die Eingliederung und die Betreuung Behinderter ist sachgerecht zu regeln, zu finanzieren und zu organisieren.

### **4.4.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Nach Artikel 74 IVG gewährt die IV Beiträge an öffentliche oder gemeinnützige private Ausbildungsstätten für Aus-, Weiter- und Fortbildung von Fachpersonal der beruflichen Eingliederung Beiträge.

Als Fachpersonal der beruflichen Eingliederung gilt:

- Personal für die Sonderschulung und Erziehung invalider Minderjähriger und die Betreuung hilfloser Minderjähriger,
- Personal für die Berufsberatung, berufliche Ausbildung, Arbeitsvermittlung, Beschäftigung und Freizeitgestaltung Invalider,
- Personal für die Durchführung der Beschäftigungs- und Arbeitstherapie im Rahmen der beruflichen Eingliederung Invalider.

Die mit finanzieller Hilfe der IV (1996: 34 Mio. Franken) ausgebildeten Fachpersonen arbeiten nicht nur für die IV, sondern ganz wesentlich auch im Volksschulwesen, im allgemeinen Gesundheits- und Sozialwesen, im Straf- und Massnahmenvollzug und im allgemeinen Berufsbildungsbereich, so dass diese Berufsausbildungsgänge fast durchwegs durch die Kantone reglementiert, überwacht und finanziert werden<sup>9</sup>.

### **4.4.2.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Die IV zieht sich aus der Finanzierung der Ausbildungsstätten für das Fachpersonal zurück. Da gestützt auf Art. 63 nBV die Berufsbildungs- Grundsatzgesetzgebung des Bundes gemäss NFA auch für die Sozialberufe gelten wird (z.Bsp. agogis oder ARPPIH), handelt es sich um eine Verbundaufgabe (Annahme: 1/3 Bundesbeteiligung). Vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel «Bildung», Teil «Berufsbildung».

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

---

<sup>9</sup> Dies trifft allerdings nicht zu für die Ausbildungen der agogis in Zürich und der ARPPIH der Romandie. Diese vom Schweiz. Verband von Werken für Behinderte für den stationären Behindertenbereich geschaffenen Ausbildungen sind heute von zentraler Bedeutung. Sie werden zum grössten Teil von der IV finanziert.

### *Gesetzeselemente*

In einigen Kantonen bedarf es neuer Rechtsgrundlagen zur Finanzierung von Ausbildungsstätten für das Fachpersonal zur Betreuung und Rehabilitation Behinderter in Wohnheimen, geschützten Werkstätten und Eingliederungsstätten. Art. 74 Abs. 1 lit. d kann aufgehoben werden.

### *Erläuterungen*

Mit dem Verzicht auf die Ausrichtung von IV-Beiträgen an die Aus-, Weiter- und Fortbildung des Fachpersonals zur Eingliederung und Betreuung Behinderter wird ein bereits eingeschlagener Weg konsequent weiterbeschritten. Dies trägt zu einer Harmonisierung des Leistungsspektrums mit den übrigen Sozialversicherungen bei, indem weder die Unfall-, noch die Militär- oder die Krankenversicherung direkte Beiträge an die Aus-, Fort- und Weiterbildung ihrer Leistungserbringer/innen vorsehen. Der Ausgleich zwischen Sitzkantonen der Ausbildungsstätten und den übrigen Kantonen wird durch geeignete interkantonale Zusammenarbeit (in Anlehnung an die von der EDK erarbeiteten Schulabkommen) auszugestalten sein.

## **4.4.3. Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe**

### **4.4.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Um die gesellschaftliche Integration behinderter Personen zu fördern, sind die Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe zu unterstützen, welche sich um die Eingliederungsfähigkeit der Behinderten kümmern.

### **4.4.3.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe und die ihnen angeschlossenen Organisationen erhalten von der IV Beiträge an die Kosten

- für die Beratung und Betreuung Invalidier;
- für die Beratung der Angehörigen invalider Personen;
- für die Durchführung von Kursen behinderter Personen.

Mit diesen Beiträgen wird die Eingliederungsfähigkeit der Behinderten erleichtert und damit das Risiko einer Berentung vermindert.

Die IV unterstützte 1996 über 600 Organisationen mit Beiträgen im Gesamtbetrag von 117 Mio. Franken (davon die Pro Infirmis mit 11,5 Mio. Fr.). Die Subventionen stellen durch das IVG gesicherte Rechtsansprüche dar. In geringerem Umfang als der Bund und meist ohne gesetzlichen Zwang leisten auch die Kantone Beiträge.

Die heutige Organisation der Invalidenhilfe ist einerseits national ausgerichtet, andererseits nehmen die Kantone, vorab in der Pflegeheimversorgung und bei der

Fürsorge, ebenfalls Aufgaben wahr. Die Finanzierung der Pro-Werke erfolgt ebenfalls sowohl durch den Bund als auch durch die Kantone und die Gemeinden. Dieses Nebeneinander ist nicht sachgerecht.

#### **4.4.3.3. Neue Lösung**

##### *Teilentflechtung*

Im Sinne einer Teilentflechtung der Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe werden grundsätzlich die Kantone zuständig, wobei der Bund bzw. die IV Projekte der Invalidenhilfe von nationalem Charakter nach wie vor unterstützen.

##### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die BV erklärt neu die Kantone als zuständig. Die IV soll die Alters- und Invalidenhilfe nur noch fördern, soweit damit Aufgaben von nationaler Bedeutung wahrgenommen werden.

##### *Gesetzeselemente*

Die Kantone erlassen anhand eines Mustergesetzes der Sozialdirektorenkonferenz die zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben nötigen Gesetze und Verordnungen. In gleicher Weise schliessen sie mit den Leistungserbringern Leistungsverträge ab. Die IV fördert nach neuem Art 74 des IVG Projekte der privaten Invalidenhilfe nur noch, soweit sie von nationalem Interesse sind. Mit Organisationen der Invalidenhilfe, welche gesamtschweizerisch oder in einer ganzen Sprachregion tätig sind, schliesst die IV Leistungsverträge ab. Der Bundesrat legt periodisch den Betrag fest, welcher der Invalidenhilfe zur Verfügung steht.

##### *Erläuterungen*

Zu einer umfassenden Behindertenbetreuung auf kantonaler Ebene, welche die Gemeinden mit umfasst, gehören auch die heute noch im Auftrag des Bundes durch die Pro-Infirmitas vorgenommenen, auf das Individuum abzielenden Dienstleistungen. Dies ermöglicht Synergien und entspricht der generellen Kompetenzregelung im Gesundheits- und Sozialwesen. Zudem ergeben sich bürgernähere Lösungen.

Damit betrifft die Teilkantonalisierung der Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe

- die wenig problematischen Einzelorganisationen
- die kantonalen Sektionen von Organisationen, welche überkantonale, überregionale oder gesamtschweizerische Tätigkeit und Organisation sind. Ihnen gewähren die Kantone einen Zusatzbetrag zur Mitfinanzierung des jeweiligen Zentralsekretariats oder -sitzes.

Um eine Rechtssicherheit analog der heutigen IV-Bestimmungen zu erreichen, müssen die bestehenden kantonalen Gesetze verbindlicher abgefasst und mit den einzelnen Organisationen und Sektionen Leistungsverträge abgeschlossen werden.

Interkantonal sind verbindliche Vereinbarungen zur Subventionierung überkantonal tätiger Organisationen abzuschliessen.

Noch stärker als bei der Altershilfe stellt sich im Bereich der Invalidenhilfe die Frage nach der Unterstützungswürdigkeit von Projekten in nationalem Interesse. Die private Invalidenhilfe ist nämlich ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente». Es gibt dabei Aufgaben, die sich sinnvollerweise nur auf nationaler Ebene lösen lassen, was jährlich etwa 60 Mio. Fr. kosten wird. Allerdings sollte vorläufig auf eine abschliessende Definition der nationalen Aufgabe auf Gesetzesstufe verzichtet werden, um Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten.

Mit der Teilkantonalisierung der Beiträge an Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe übernimmt jedes Gemeinwesen die Aufgaben, zu deren Lösung es am besten befähigt ist. Die Kantone unterstützen die lokalen, kantonalen oder regionalen Dachorganisationen der Invalidenhilfe und übernehmen dabei den Grossteil der Verantwortung für diesen Bereich. Die IV beschränkt sich auf Projekte von nationaler Tragweite. Der Invalidenversicherung bleibt damit ein wichtiges Instrument zur Förderung der Eingliederung erhalten, doch wird es im Bereich der Invalidenhilfe keine überschneidenden Kompetenzen zwischen der IV und den Kantonen mehr geben.

## **4.5. Sonderschulung**

### **4.5.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Sowohl die individuellen als auch die kollektiven Leistungen für die Sonderschulung sind sachgerecht zu regeln, zu finanzieren und zu organisieren. Sonderschulen sind Schulen für behinderte Personen unter 20 Jahren, denen der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Sonderschulen erbringen aber auch Leistungen im Bereich der Früherziehung oder treffen bei Kindern in der Volksschule sowie bei Jugendlichen bis zum 20. Altersjahr allenfalls notwendige pädagogisch-therapeutische Massnahmen.

### **4.5.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Leistungen der Invalidenversicherung umfassen einerseits individuelle Leistungen an behinderte Kinder von der Geburt bis zum 20. Altersjahr, andererseits kollektive Leistungen an die Durchführungsstellen der Sonderschulung.

Die *individuellen Leistungen* sind in Artikel 19 IVG geregelt. Die Ausgaben der IV für die individuellen Leistungen im Sonderschulbereich beliefen sich 1996 auf 300 Mio. Franken. Bei der relativ grossen Zahl von Kindern, die nicht als sonderschulbedürftig gelten, übernimmt die IV keine Sonderschulkosten. Deshalb tragen die Kantone (inkl. Gemeinden) und der Bund die Kosten für verhaltensgestörte Kinder

mit sozialer Indikation, für straffällige Kinder sowie für alle ausländischen Kinder, welche mit einer Behinderung in die Schweiz eingereist sind.

Die *kollektiven Leistungen* der IV für die Sonderschulung umfassen einerseits *Baubeiträge* (Art. 73 Abs. 1 IVG) und andererseits *Betriebsbeiträge* (Art. 73 Abs. 2 Bst.a IVG). 1996 richtete die IV Baubeiträge in der Höhe von 23 Mio. Franken und Betriebsbeiträge von 307 Mio. Franken aus.

Somit wirkt die IV in Abweichung vom Grundsatz der kantonalen Schulhoheit in einem Teilbereich des Schulwesens mit, wobei die durch sie vorgegebenen Regelungen und Leistungsstandards hoch sind und kostensteigernd wirken. Zum Teil resultieren Fehlwirkungen (beispielsweise eine starke Betonung des stationären Bereichs), wodurch Synergien verloren gehen. Zudem ist die Administration sehr aufwendig.

### **4.5.3. Neue Lösung**

#### *Kantonalisierung*

Die Sonderschulung wird gestützt auf die Schulhoheit der Kantone kantonalisiert. Die Kantone werden zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet (Einweisungen in Sonderschulheime).

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die BV wird ergänzt durch eine Bestimmung, wonach die Kantone die Eingliederung behinderter Personen fördern, insbesondere durch die Unterstützung von Bau und Betrieb der entsprechenden Institutionen.

#### *Gesetzeselemente*

Wo noch nicht in genügendem Umfang vorhanden, müssen kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen werden, z.B. bezüglich des Rechtsanspruches auf unentgeltliche Sonderschulung.

#### *Erläuterungen*

Mit der Kantonalisierung sowohl des individuellen als auch des kollektiven Sonderschulwesens und dem Rückzug der IV aus diesem Bereich liegt die Schulhoheit neu integral, auch für behinderte Kinder und Jugendliche, bei den Kantonen. Damit entfallen einerseits Doppelspurigkeiten, andererseits fördert die Kantonalisierung des Sonderschulwesens integrative Ansätze und erhöht die Transparenz durch Reduktion der Ansprachestellen. Die Kantone nehmen sowohl die finanzielle als auch die fachliche Verantwortung wahr. Die gesetzlichen Grundlagen für die Leistungen der IV im pädagogischen Bereich werden ersatzlos gestrichen. Auf folgende Vorteile der Kantonalisierung muss besonders hingewiesen werden:

- Das Behindertenwesen kann in konzeptioneller, organisatorischer und finanzieller Hinsicht besser gesteuert werden.
- Planung und Durchführung von integrativen Förderkonzepten für behinderte Kinder und Jugendliche werden erleichtert.
- Für das behinderte Kind, resp. dessen Vertreter wird die Transparenz grösser und der Zugang zu den benötigten Dienstleistungen einfacher.
- Die Vereinfachung ermöglicht Einsparungen.
- Eltern, Elternvereinigungen und Behindertenorganisationen könnten sich direkt an diejenigen Stellen wenden, welche auch für die Umsetzung der Sonderschulmassnahmen besorgt sind.

Durch den Wegfall der Leistungen und Vorgaben der IV entstehen Lücken, welche durch die Kantone kompensiert werden (*Individuelle Leistungen*: Schulgeld, Kostgeld, Beiträge an die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, Transportkosten; *Kollektive Leistungen*: Bau- und Einrichtungsbeiträge, Betriebsbeiträge). Mit der Kantonalisierung des Sonderschulwesens übernehmen die Kantone die Gesamtverantwortung sowohl für die konzeptionelle als auch für die finanzielle Seite des Sonderschulwesens. Der kantonale Verantwortungsbereich wird auf die Früherziehung und den nachobligatorischen Bereich ausgeweitet. Vereinfachungen im administrativen Bereich werden möglich, die Führung der Durchführungsstellen wird gestrafft und den kantonalen Normen und Gewohnheiten angepasst. Für die interkantonale Zusammenarbeit, insbesondere auch den Ausgleich der verbleibenden Defizite, kommt der Interkantonalen Heimvereinbarung eine verstärkte Bedeutung zu.

#### **4.6.     *Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV***

##### **4.6.1.   Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Solange die Renten der AHV und IV den Existenzbedarf nicht decken, richtet der Bund den Kantonen gemäss Art. 11 Übergangsbestimmungen nBV Beiträge an die EL aus. Das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) ist somit ein Subventions- und Leistungsgesetz. Es sieht -in geraffter Übersicht- folgende Leistungen vor:

- Leistungen an Personen in Ergänzung oder an Stelle ihrer Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente
- Vergütung von Krankheitskosten und behinderungsbedingten Mehrkosten an rentenberechtigte Personen
- Beiträge an Pro Senectute, Pro Infirmis und Pro Juventute für besondere Härtefälle. Sie sind subsidiär zu den Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe konzipiert. Bezahlt werden diese Leistungen von der AHV bzw. IV.

#### **4.6.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Beiträge des Bundes an die Kantone sind nach deren Finanzkraft abgestuft. Finanzstarke Kantone erhalten 10%, finanzschwache 35% der anrechenbaren Kosten. Gesamthaft trägt der Bund heute noch 22% der Kosten der EL.

Vereinfacht gesagt kommen heute den EL zwei Hauptaufgaben zu. Einerseits haben sie allen Personen mit Anspruch auf Renten der AHV und der IV eine angemessene Existenzsicherung zu gewährleisten, solange die Versicherungsleistungen der AHV und IV dazu nicht in der Lage sind. Andererseits kommen den EL je länger je mehr auch Aufgaben einer « Pflegeversicherung » zu: Ein Drittel der EL-Bezügerinnen und -bezüger hält sich in Heimen auf, wobei 2/3 der EL-Kosten auf jene Personenkategorie fällt. Während die erste Aufgabe zu den Sozialversicherungen gezählt werden kann, gehört letztere eher in den Bereich der Sozialhilfe.

Das heutige Verbundsystem führt zu einer gemischten Finanzierungs- und Zuständigkeitsregelung. Die Kantone tragen den Hauptteil der Finanzierung der EL (1996 wendeten die Kantone bei Gesamtausgaben der EL von 1'904 Mio. Franken insgesamt 1'490 Mio. Franken auf), während aber die materielle Ausgestaltung der EL weitgehend durch den Bund vorgegeben wird. Die unbefriedigende Situation verlangt nach einer Klärung der Kompetenzen von Bund und Kantonen.

#### **4.6.3. Neue Lösung**

##### *Teilentflechtung*

Wie oben dargelegt, kommen den EL Sozialversicherungs- und Sozialhilfecharakter zu. Die vorgeschlagene Lösung strebt eine Teilentflechtung an, indem der Bund konsequenterweise für den eigentlichen Sozialversicherungsteil der EL zuständig wird, während die Kantone für diejenigen Bereiche der EL die Verantwortung übernehmen, welche in einem Zusammenhang mit Heim- oder Gesundheitskosten stehen. Entsprechend sind die Finanzierungsverantwortung und Regelungskompetenz auszugestalten.

##### *Existenzsicherung als Bundesaufgabe*

Da die skizzierte Teilentflechtung zu keiner Leistungsverschlechterung führen soll, ist von den EL-Werten für den Lebensbedarf gemäss 3. EL-Revision auszugehen (Alleinstehende 16'290 Franken, Ehepaare 24'435 Franken). Diese Beträge sind 1996 auf Grund der damaligen Rentenhöhe festgelegt und an die zwischenzeitlichen Rentenerhöhungen angepasst worden. An diese Beiträge müssten, wie heute, die Einkommen der berechtigten Personen angerechnet werden.

##### *Heimkosten als kantonale Aufgabe*

Kantone und Gemeinden haben einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Heimpreise (Bau- und Betriebsbeiträge). Demzufolge ist es sachgerecht, dass die aus einer Heimunterbringung entstehenden Kosten vom Kanton übernommen

werden. Leistungspflichtig sollen die Kantone aber nur dann werden, wenn die Heimkosten den Existenzbedarf überschreiten. Der Einfachheit halber würde dabei der Betrag des Lebensbedarfs (16'290 Franken) und des höchstmöglichen Mietzinses (12'000 Franken) herangezogen. Kann also eine Heimbewohnerin oder ein Heimbewohner die ersten 80 Franken pro Tag nicht bezahlen, so übernimmt der Bund die Differenz bis zu diesem Betrag. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Bund zu Hause und im Heim lebende Personen hinsichtlich des Grundbedarfs gleich behandelt. Die Kantone ihrerseits legen -wie heute schon- die maximale Höhe der Heimtaxen fest, die sie bei der EL-Berechnung berücksichtigen. Mit diesem System kann ein Kanton zwischen Subjekt- (individuelle, d.h. personenbezogene Hilfe) und Objekthilfe (Subventionierung von Institutionen) frei wählen.

*Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die skizzierte Teilentflechtung verlangt eine Änderung der BV sowie die Streichung der entsprechenden Übergangsbestimmung.

*Gesetzeselemente*

Verschiedene Artikel des ELG müssen entsprechend der skizzierten Lösung angepasst werden. Dies betrifft namentlich die Artikel 1 bis 4, 6 und 9. Da der Bund für die existenzsichernden Leistungen aufkommt, ist es sachgerecht, dass er sich auch an den Verwaltungskosten der EL-Stellen beteiligt. Die bisherige Regelung der Verteilung der Bundesbeiträge an die Kantone wird hinfällig. In bezug auf die neue Zuständigkeit der Kantone im Bereich der Heimkosten müssen Art. 10 und 11 ELG modifiziert werden.

*Erläuterungen*

Mit der skizzierten Lösung übernimmt jede Staatsebene den ihr sachgerecht zustehenden Bereich der EL. Ueberschneidende Zuständigkeiten sind nicht mehr vorhanden. Der Bund ist abschliessend für den Bereich der Existenzsicherung verantwortlich, weil diese Aufgabe die Sozialversicherungen auf sinnvolle Weise ergänzt. Die Kantone hingegen übernehmen die Heim- und Pflegekosten und haben deshalb für die entsprechenden EL-Aufwendungen, deren Höhe und Ausgestaltung sie massgeblich beeinflussen, aufzukommen. Die Zielgruppen haben bloss noch einen Ansprechpartner. Dies erhöht die Transparenz und schafft klare Verantwortlichkeiten. Für den Bund resultierte eine Mehrbelastung von 558 Mio. Franken, für die Kantone eine entsprechende Entlastung.

## **4.7. Prämienverbilligung in der Krankenversicherung**

### **4.7.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Im Gegensatz zum alten KUVG will das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene Krankenversicherungsgesetz (KVG) Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Leistungen der öffentlichen Hand in Form von Prämienverbilligungsbeiträgen zukommen lassen. Die sozialpolitische Erwartung war, dass rund 30% der Bevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligungsbeiträgen kommen sollen. Das

erklärte Ziel des KVG bestand darin, mittelfristig die Kosten im Gesundheitswesen eindämmen zu können und vom Gieskannenprinzip wegzukommen hin zu einer bedarfsgerechten Subjekthilfe auf dem Gebiet der Prämienverbilligungen.

#### **4.7.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Kantone richten den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen aus, wobei sich der Bund an der Finanzierung der Kosten beteiligt. Es obliegt den Kantonen, den Kreis der Begünstigten und somit das anrechenbare Einkommen, das Verfahren und den Auszahlungsmodus festzulegen. Die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone werden unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft festgesetzt. Ausserdem kann der Bundesrat auch die durchschnittlichen Prämien der obligatorischen Krankenversicherung (Prämienindex) berücksichtigen, was der Bundesrat auch getan hat<sup>10</sup>. Im KVG ist den Kantonen das Recht eingeräumt, den eigenen Finanzanteil an der Prämienverbilligung um maximal 50% zu kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist. Der Beitrag des Bundes an diese Kantone wird im gleichen Verhältnis herabgesetzt.

Die Regelung beinhaltet zahlreiche Mängel. Es besteht ein nichtharmonisiertes Nebeneinander verschiedener kantonaler Lösungen. Insbesondere ist die Restbelastung kantonale sehr unterschiedlich. Es gibt Kantone, die die Prämienverbilligung nur zu 50% ausschöpfen und damit auch den Bundesbeitrag nur zu 50% abrufen und dabei trotzdem die sozialpolitischen Erfordernisse erfüllen (oder gar übertreffen), weil ihre Gesundheitskosten sehr tief sind. In Kantonen mit hohen Gesundheitskosten werden die sozialpolitischen Ziele trotz voller Ausschöpfung der Bundesbeiträge und trotz maximalem kantonalem Mitteleinsatz nicht erfüllt, was zur Folge hat, dass in solchen Kantonen nur 15 bis 20% der Bevölkerung von Prämienverbilligungen profitieren. Umgekehrt gibt es Kantone, in denen bis zu 75% der Bevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen. Grosse kantonale Unterschiede sind auch im Vollzug des KVG zu verzeichnen.

#### **4.7.3. Neue Lösung**

##### *Verbundaufgabe*

Im Sinne einer einheitlichen Regelung und in Anlehnung an die Ordnung anderer Sozialversicherungen legt der Bund fest, welche Einkommenskategorien Anrecht auf Prämienverbilligungen haben. Er garantiert, dass die Prämienlast für die nunmehr obligatorische Krankenversicherung ein gewisses Mass nicht übersteigt. Die Kantone haben die Bundesmittel so zu ergänzen, dass das vom Bund vorgegebene Ziel erreicht wird.

Der Bund überweist den Kantonen für 30% ihrer Einwohnerinnen und Einwohner  $\frac{1}{4}$  der durchschnittlichen Gesundheitskosten der Schweiz (gemessen am Jahresumsatz der Krankenpflegegrundversicherung). Die Kantone ihrerseits haben diese

---

<sup>10</sup> Befristete Massnahme.

Bundesleistung so zu ergänzen, dass der bundesrechtlich für jeden einzelnen Kanton je nach Höhe der Krankheitskosten bzw. der Versicherungsprämien individuell festgelegte «Selbstbehalt» für die Bevölkerung nicht überschritten wird. Dieser «Selbstbehalt» für die Bevölkerung ist auf einen Prozentsatz des steuerbaren Einkommens (ergänzt um 10% des steuerbaren Vermögens) zu beziehen. Im folgenden wird von einem gesamtschweizerischen «Selbstbehalt» von 8% ausgegangen. Für den einzelnen Kanton wird der Selbstbehalt so variiert und durch den Bund verbindlich festgelegt, wie es der Abweichung der Krankenpflegekosten jedes einzelnen Kantons vom gesamtschweizerischen Mittel entspricht.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist *keine* Verfassungsmodifikation notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Die skizzierte Variante verlangt eine entsprechende Neuformulierung von Art. 65 bzw. eine Streichung von Art. 66 KVG.

#### *Erläuterungen*

Mit der vorgeschlagenen neuen Lösung soll eine transparentere und gezieltere Mittelverwendung sichergestellt werden. Die kostendämmende Wirkung von Krankenkassenprämien bleibt erhalten bzw. wird noch verstärkt, weil der «Selbstbehalt» für die einzelne versicherte Person umso höher ist, je höher die Krankenpflegekosten sind.

Mit der dargestellten Prämienverbilligung beteiligt sich der Bund finanziell mit rund 45% an den Prämienverbilligungen, die verbleibenden 55% gehen zu Lasten der Kantone.

## **4.8. Familienzulagen**

In den nachstehenden Ausführungen werden unter dem Begriff «Familienzulagen» jeweils ausschliesslich die **Kinderzulagen** verstanden.

### **4.8.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Gewährung von Kinderzulagen erfolgt in Anerkennung der gesellschaftlichen Verdienste der Familie. Artikel 34<sup>quinquies</sup> Absatz 2 BV enthält die verfassungsmässige Kompetenz zu einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen, wovon der Gesetzgeber bisher jedoch nur für die Landwirtschaft Gebrauch gemacht hat. Allerdings muss gemäss geltender Verfassung der Bund die bestehenden Kassen berücksichtigen. Der Vollzug muss unter Mitwirkung der Kantone erfolgen, wobei private und öffentliche Vereinigungen beigezogen werden können.

### **4.8.2. Heutige Ausgestaltung**

In der Schweiz bestehen heute 50 verschiedene Familienzulagensysteme:

- Das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG), welches für das ganze Gebiet der Schweiz mit Ausnahme des Kantons Genf gilt
- 26 kantonale Familienzulagengesetze für Arbeitnehmer
- 9 kantonale Familienzulagensysteme für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft
- 11 kantonale Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft, welche die Bundeslösung ergänzen bzw. ersetzen (Kanton Genf)
- 3 kantonale Familienzulagensysteme für Nichterwerbstätige.

Der Vollzug aller kantonalen Ordnungen läuft über die Familienausgleichskassen (FAK). Ein Arbeitgeber hat die Wahl, sich einer der 830 privaten oder der kantonalen FAK seines Kantons anzuschliessen. Auf der gesamten Lohnsumme entrichtet er Beiträge und bekommt die von ihm ausgerichteten Zulagen vergütet. In gewissen Kantonen wird den Unterzeichnern von Gesamtarbeitsverträgen oder grösseren Betrieben unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, sich von der Anschlusspflicht an eine FAK befreien zu lassen.

Die Finanzierung der kantonalen Systeme für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfolgt ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge. Diese Beitragssätze sind von Kasse zu Kasse verschieden und variieren, wegen des fehlenden Lastenausgleichs zwischen den Kassen, zwischen 0,1 bis über 5 Prozent. Die Kinderzulagen variieren in ihrer Höhe von Kanton zu Kanton sehr stark. Im Falle eines in der ganzen Schweiz tätigen Unternehmens müssen die Kinderzulagen heute nach 26 verschiedenen Gesetzen abgerechnet werden. Schätzungen des BSV ergeben, dass sich der Finanzbedarf in diesem Bereich 1996 auf ca. 4 Milliarden Franken bezifferte.

#### **4.8.3. Neue Lösung**

##### *Integrale Bundeslösung*

Um eine für den Bund kostenneutrale Lösung zu erhalten, müssen die Zulagen bei 175 Franken pro Kind angesetzt werden.

##### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 4)*

Die skizzierte abschliessende Bundeslösung verlangt eine entsprechende Anpassung der BV.

##### *Gesetzeselemente*

Die skizzierte Lösung verlangt die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen. Dieses regelt namentlich die Anspruchsberechtigung, die Höhe der Zulagen und die Bezeichnung der Organe und Verfahren. Insbesondere wird festzulegen sein, dass die Durchführung der Familienzulagen durch die Organe der AHV erfolgen und dass ein selbständiger Ausgleichsfonds gebildet wird. Kantonale

Erlasse betreffend Kinderzulagen werden aufgehoben bzw. dem Bundesgesetz angepasst.

### *Erläuterungen*

Als Vollzugsorgane könnten sinnvollerweise die Ausgleichskassen der AHV vorgesehen werden. Diese Straffung beinhaltet ein nicht zu unterschätzendes Einsparungspotential.

Weitere Einsparungen ergeben sich dadurch, dass inskünftig eine einheitliche Bundesregelung vollzogen würde. Damit herrscht sowohl für Arbeitnehmer wie auch für Arbeitgeber dank des einheitlichen Systems Transparenz. Oft langwierige und zeitintensive Abklärungen in Fällen des Zusammentreffens unterschiedlicher Gesetzgebungen entfallen.

## **4.9. Spezialkliniken und Spitzenmedizin**

### **4.9.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Leistungen der Spitzenmedizin und hochspezialisierte Behandlungen werden von Universitätsspitalern, teilweise von grossen, anderen Kantonsspitalern und in bestimmten Bereichen von subventionierten oder nicht subventionierten Privatkliniken angeboten. Das auf anfangs 1996 in Kraft getretene neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) hat mit Planungsvorschriften (Artikel 39 KVG) und Abgeltungsvorschriften für medizinisch bedingte ausserkantonale Behandlungen (Art. 41 Abs. 3 KVG) neue Rahmenbedingungen gesetzt und neue Entwicklungen eingeleitet.

Das Erreichen der «kritischen Masse» ist für manche der bestehenden Behandlungszentren (Anzahl bestimmter Behandlungen pro Jahr) unter Gesichtspunkten der medizinischen Qualität und vor allem der Wirtschaftlichkeit problematisch (so z.Bsp. im Bereich der Organ-Transplantationen). Die Position privater Anbietender ist sowohl mit Bezug auf die Planung (Sicherstellung von Kapazitäten, Vermeidung von Überkapazitäten) wie auch mit Bezug auf die Tarife (nicht-subventionierte im Gegensatz zu subventionierten Spitalern nach KVG) durch Unsicherheiten geprägt und mit Auseinandersetzungen verbunden. Typische Beispiele dafür finden sich in den Gebieten der Herzchirurgie und der Rehabilitation von Querschnittgelähmten sowie Hirnverletzten.

Für die stationären Behandlungen der Spitzenmedizin gelten in der Regel die gleichen Finanzierungsregeln wie für die übrigen stationären Spitalbehandlungen. Allerdings sind spitzenmedizinische Behandlungen häufig Gegenstand besonderer vertraglicher Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Kantonen, zwischen Kantonen und Spitalern sowie zwischen Krankenversicherern und Spitalern.

Für durch die Krankenversicherung versicherte stationäre Behandlungen in öffentlichen oder öffentlich subventionierten Spitalern ergibt sich auf Grund von Artikel 49 Absatz 1 KVG generell eine indirekte Subventionspflicht für die Kantone

(und allenfalls Gemeinden): die Krankenversicherung deckt höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Betriebskosten.

#### **4.9.2. Neue Lösung**

##### *Substantieller Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit*

- Die Zuständigkeit für die Sicherstellung der Versorgung in der Spitzenmedizin und für Spezialbehandlungen soll bei den Kantonen bleiben. Eine starre Definition dessen, was unter «Spitzenmedizin» und «Spezialbehandlungen» zu verstehen ist, kann nicht empfohlen werden. Die Übergänge zwischen «Grundversorgung», «spezialisierter Versorgung» und «hochspezialisierter Versorgung» sind fließend und infolge der Entwicklungen in der medizinischen Technologie raschen Änderungen unterworfen. Schon allein deshalb soll die Zuständigkeit für die Sicherstellung der Versorgung auch in spezialisierten Bereichen bei den Kantonen bleiben.
- Die Trägerschaft der Einrichtungen der Spitzenmedizin bedarf keiner einheitlichen Neuordnung. Träger solcher Einrichtungen können wie bis anhin die Trägerkantone (Standortkantone und allfällige Mitträger-Kantone) sowie private Trägerschaften sein.
- Die zwischen jeweils mehreren Kantonen koordinierte Planung der Versorgungskapazitäten ist auf regionaler Ebene schrittweise auszubauen, wobei der spezialisierten Versorgung besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. In der gegenwärtigen Phase geht es in erster Linie darum, Überkapazitäten im Akutbereich abzubauen und die Versorgungsstrukturen durch eine Konzentration der spezialisierten Versorgung auf wenige Zentren zu optimieren. Die interkantonale Zusammenarbeit in der Spitalplanung ist insbesondere auf regionaler Ebene schrittweise weiter zu entwickeln. Sie kann auch über die Landesgrenzen hinweg zweckmässig sein.
- Im Bereich der Spitzenmedizin und der hochspezialisierten Versorgung sollen die direkt betroffenen Kantone (Trägerkantone der Universitätsspitäler, Kantone mit grossen Kantonsspitalern, Standortkantone hochspezialisierter Versorgungszentren) die Planungen der Versorgungskapazitäten auf schweizerischer Ebene verbindlich festlegen und die einzelnen Leistungen auf jeweils eines oder wenige Zentren konzentrieren.
- Durch die Weiterentwicklung der Abgeltungsregeln soll schrittweise eine gerechtere Verteilung der Lasten zwischen den Kantonen sowie zwischen diesen und den Versicherern erreicht werden. Allfällige spezifische Regelungen für besonders teure Behandlungen der Spitzenmedizin sind dabei in eine generelle Regelung der Abgeltung für ausserkantonale Behandlungen einzubauen.

##### *Keine Verfassungsänderung*

Das Gesundheitswesen ist grundsätzlich Sache der Kantone, weshalb eine verfassungsmässige Regelung auf Bundesstufe weder notwendig noch erwünscht ist.

##### *Gesetzeselemente*

Die rechtliche Verankerung der neuen Lösung erfolgt vorwiegend im Rahmen interkantonalen Vereinbarungen, welche die relevante Bundesgesetzgebung, insbesondere im Bereich der Kranken- und der Unfallversicherung, ergänzen. Um die skizzierte interkantonale Zusammenarbeit substantiell auszubauen, ist eine normsetzende interkantonale Vereinbarung über die Planung und Aufgabenteilung in der Spitzenmedizin zu verwirklichen.

## **5. Bildung**

### **5.1. Berufsbildung**

#### **5.1.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Das geltende Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) ist seit dem 1. Januar 1980 in Kraft. Die berufliche Ausbildung ist der grösste Bildungsbereich nach der obligatorischen Schule; zwei Drittel aller jungen Leute durchlaufen eine berufliche Grundausbildung. 150'000 von 190'000 Ausbildungsverhältnisse betreffen vom BBG geregelte Berufe.

Es ist für die Zukunft der Schweiz grundlegend, dass die Jugendlichen eine vollwertige, sie qualifizierende und erfüllende Ausbildung absolvieren können.

#### **5.1.2. Heutige Ausgestaltung**

Die BV räumt dem Bund die Befugnis ein, über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst Vorschriften aufzustellen. Ziel der 1908 in die Verfassung aufgenommenen Bestimmung war, die Berufsbildung in den erwähnten Bereichen – die der Bund bereits seit 1884 mit Beiträgen förderte - im Interesse der Wirtschaft durch eine Grundsatzgesetzgebung zu vereinheitlichen. Die Kantone ihrerseits hatten schon ab 1890 Lehrlingsgesetze zum Schutze der Auszubildenden erlassen.

Das BBG in seiner heutigen Ausgestaltung geht über die ursprünglich vorgesehene Grundsatzgesetzgebung hinaus. Es weist dem Bund die Kompetenz zu, umfassende Reglemente, Weisungen und Mindestvorschriften auf Departements- und Amtsstufe in den Bereichen Industrie, Gewerbe, Handel und Hausdienst zu erlassen. So ist es Sache des Bundes, in den Berufen gemäss BBG detaillierte Ausbildungsreglemente zu schaffen. Der Vollzug obliegt den Kantonen.

Während die landwirtschaftliche Berufsbildung im Bundesgesetz vom 3.10.1951 über die Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) geregelt ist, findet auf die forstliche Ausbildung seit 1991 einerseits das BBG uneingeschränkt Anwendung, andererseits ist sie im Bundesgesetz vom 4.10.1991 über den Wald (Waldgesetz) geregelt.

Die übrige Berufsbildung, namentlich jene in den Bereichen Gesundheit und Fürsorge, ist Sache der Kantone.

Für das berufliche Bildungswesen (Betriebsaufwand und Bauten, einschl. Stufe HTL und unter Einschluss der land- und forstwirtschaftlichen Ausbildung, aber ohne befristete Sondermassnahmen) hat der Bund den Kantonen 1995 und 1996

durchschnittlich rund 495 Mio. Franken pro Jahr ausgerichtet. Für das Schweiz. Institut für Berufspädagogik (SIBP) gab der Bund in derselben Zeitperiode durchschnittlich rund 10 Mio. Franken aus.

### 5.1.3. Neue Lösung

#### *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sowie Teilentflechtung*

Bei einer neuen Aufgabenteilung wird eine Teilentflechtung angestrebt, wie sie das geltende BBG bereits vorskizziert. Grundlage bildet eine einheitliche Grundsatzgesetzgebung für die gesamte berufliche Grundausbildung durch den Bund, basierend auf einem neuen Berufsbildungsartikel in der BV. Auszunehmen ist nur die Lehrer/innenbildung, die direkt mit der kantonalen Schulhoheit zusammenhängt. Im Interesse einer zukunftsorientierten und dynamischen Berufsbildung ist allerdings zu klären, welche Bereiche inskünftig als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen auszugestalten sind, und in welchen Bereichen die kantonale Kompetenz gestärkt werden kann. Zudem ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, den Lehrbetrieben, Verbänden und Schulen anzustreben. Die zum Teil hohe Regelungsdichte auf Bundesebene ist deshalb zu Gunsten einer Grundsatzgesetzgebung des Bundes abzubauen (Ziel- statt Wegvorgaben). Die aufwandorientierten Beiträge sind durch ergebnisorientierte Pauschal- und/oder Globalsubventionen abzulösen. Konkret heisst dies folgendes:

- Ausdehnung der Regelungskompetenz des Bundes: Im Sinn der Transparenz und der Einheitlichkeit werden die bisher nicht von der Bundesregelung erfassten Bereiche der Gesundheitsberufe, der Sozialberufe, der Bibliotheks- und Kommunikationsberufe (mit Ausnahme der Lehrer/innenbildung) in eine Gesamtregelung des Bundes einbezogen.
- Der Bund ist für die Grundausbildung und die berufliche Weiterbildung nach wie vor mitverantwortlich, sowohl bezüglich Grundsatzgesetzgebung wie auch Mitfinanzierung. Als berufliche Weiterbildung sind alle Angebote zu verstehen, die berufsbezogenes Können oder Wissen vermitteln und dem Erhalt oder der Verbesserung der beruflichen Qualifikation dienen. Dabei kann es sich um Angebote handeln, die zu Abschlüssen führen, die formell (gemäss BBG) oder faktisch (auf dem Arbeitsmarkt) anerkannt sind<sup>11</sup>. Höher qualifizierende Fachschulen werden der Grundausbildung zugerechnet, und bleiben damit auch eine Verbundaufgabe.

Abschliessende **kantonale** Zuständigkeiten (Rückzug des Bundes):

- Auf Bundesbeiträge an Bauten und - subsidiär - Mietkosten kann künftig verzichtet werden. Der Raumbedarf ist weitgehend gedeckt.

---

<sup>11</sup> Beispiele hierfür wären etwa Business-Englisch für Fachkräfte im Import und Export, ein Nachdiplomstudium in Sensorik für Maschinenbauingenieure, oder ein Abschluss als PC-Supporter(in) des Schweiz. Informatik-Zertifikats (SIZ), welcher zwar keine formelle Anerkennungsgrundlage hat, faktisch aber auf dem Arbeitsmarkt einer anerkannten Qualifikation gleichkommt.

- Der Bund zieht sich aus der Berufsberatung, die bereits heute in erster Linie durch die Kantone wahrgenommen wird, vollständig zurück.
- Die Aus- und Fortbildung der Berufsschullehrerinnen und -lehrer wird inskünftig abschliessend Sache der Kantone. Die Frage der zukünftigen Trägerschaft des SIBP ist unter diesem Aspekt zu prüfen.
- Die allgemeine Weiterbildung im Sinne der Erwachsenenbildung, die bereits heute vielfach kostendeckend angeboten wird, ist Sache der Kantone und privater Trägerschaften. Darunter sind alle Angebote zu verstehen, die allgemeine Bildungsinhalte vermitteln, ohne für die aktuelle oder zukünftige Berufsausübung *unmittelbar* relevant zu sein<sup>12</sup>.

In Übereinstimmung mit dem Bericht des Bundesrates vom 11. September 1996 über die Berufsbildung ist die Regelungsdichte des Bundes auf ein Mass zu reduzieren, das den Kantonen einen hohen Grad an Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit einräumt. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen treten an die Stelle von kostenorientierten Subventionen. Im Vordergrund stehen dabei ergebnisabhängige Pauschalsubventionen (z.Bsp. in Abhängigkeit der erlangten Lehrabschlüsse in einer bestimmten Periode).

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 5)*

Da die gesamte Berufsausbildung (Grund- und berufliche Weiterbildung) auch in bisher nicht dem Bund unterstellten Bereichen miteinbezogen werden soll, ist ein neuer «Berufsbildungsartikel» in die BV aufzunehmen. Im weiteren bedingt die ausschliessliche Kompetenz der Kantone im Bereich der Erwachsenenbildung eine Änderung in der nachgeführten Bundesverfassung.

#### *Gesetzeselemente*

Das neue BBG ist auf eine Grundsatzgesetzgebung zu reduzieren. Es koordiniert die berufliche Grund- und Weiterbildung, fördert die Koordinationsbemühungen der Kantone, anerkennt private Trägerschaften und schafft die Voraussetzungen für ergebnisorientierte Subventionen.

#### *Erläuterungen*

- Die Berufsbildung unterliegt im besonderen Ausmass dem rasanten Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft. Als rohstoffarmes Land ist es für die Schweiz von zentraler Bedeutung, über ein hervorragendes Berufsbildungswesen zu verfügen. Dieses muss aber flexibel genug sein, um den Herausforderungen von heute und morgen zu genügen und so ausgestaltet sein, dass es rasch auf neue Situationen in der Berufswelt reagieren kann. Demzufolge sind hohe Regelungsdichten auf Bundesebene abzubauen.

---

<sup>12</sup> Als Beispiel könnte man, nebst klaren Fällen privater Weiterbildung, Sprachkurse anführen, die nicht direkt auf einen Auslandsaufenthalt oder auf häufige Auslandkontakte vorbereiten, oder auch allgemeine PC-Kurse, die nicht direkt für Berufsanforderungen qualifizieren.

- Der Rückzug des Bundes aus der Berufsberatung und der Aus- und Weiterbildung von Berufsschullehrerinnen und -lehrern ist in Anbetracht der kantonalen Schulhoheit folgerichtig.
- Der Bund unterstützt seit 1984 die eigentliche Berufsberatung nicht mehr; er subventioniert lediglich noch die Aus- und Fortbildung von Berufsberatern sowie die Bereitstellung von Dokumentationsmaterial und Fachzeitschriften. Diese Aufgabe kann von den Kantonen problemlos weitergeführt werden.
- Die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung für den Berufsschulunterricht ist bereits heute nur insoweit Sache des Bundes, als dass sie nicht an einer Hochschule erfolgt. Die Kantone und privaten Trägerschaften sind in der Lage, die Ausbildungs- und Fortbildungslehrgänge auch für angehende Berufsschullehrer/innen in eigener Kompetenz anzubieten, so wie sie heute angehende Primar-, Sekundar-, Handels- und Gymnasiallehrer/innen an ihren Seminaren und Universitäten aus- und weiterbilden. Den berufsbildungsspezifischen Ausbildungsgängen wird in geeigneter Weise Rechnung zu tragen sein.

## **5.2. Hoch- und Fachhochschulen**

### **5.2.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Der Bund ist befugt, Universitäten und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, zu betreiben oder zu unterstützen und die wissenschaftliche Forschung zu fördern, wobei diese Leistungen an Bedingungen zur Sicherstellung der Koordination geknüpft werden können, sowie Forschungsstätten zu errichten oder zu übernehmen.

Mit dem Hochschulförderungsgesetz (HFG) vom 28. Juni 1968 wurde die gesetzliche Grundlage für die Unterstützung der Hochschulkantone geschaffen. Gemäss HFG beteiligt sich der Bund mit Grundbeiträgen an den Betriebsausgaben der Universitäten und mit den Investitionsbeiträgen an ihrem Ausbau, der apparativen Ausrüstung sowie der Modernisierung der technischen Infrastruktur. Mit der revidierten, heute geltenden Fassung des HFG vom 22. März 1991 sollte die Zusammenarbeit Bund - Kantone im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik gefestigt, Abläufe in der Hochschulförderung effizienter gestaltet und die Selbstverantwortung der Hochschulträger gestärkt werden. Diese Ziele wurden indes nur zum Teil erreicht.

### **5.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Heute bestehen in der Schweiz unter rechtlichen und finanziellen Aspekten vier unterschiedliche Hochschulbereiche:

#### ETH:

Werden vom Bund geregelt. Die Finanzierung erfolgt ausschliesslich durch den Bund (exkl. Drittmittel).

Universitäten:

Werden vom Standortkanton geregelt. Die Finanzierung erfolgt durch den Standortkanton, den Bund (Betriebs- und Investitionsbeiträge nach HFG, Forschungsbeiträge nach Forschungsgesetz) und die Nutzerkantone (Abgeltungen pro Studierende).

#### Fachhochschulen (Geltungsbereich Art. 34ter BV):

Werden vom Bund geregelt. Die Finanzierung erfolgt durch den Standortkanton bzw. das Trägerkonkordat, den Bund (vorerst aufwand-, später leistungsbezogene Beiträge nach Fachhochschulgesetz FHSG Art.19) und die Nutzerkantone (Abgeltungen pro Studierende).

#### Fachhochschulen nach kantonalem Recht:

Werden vom Standortkanton geregelt. Finanzierung durch den Standortkanton bzw. das Trägerkonkordat und die Nutzerkantone (Abgeltungen pro Studierende). Die Gewährung von Bundesbeiträgen ist nach Art. 27 BV (FHSG Art. 1 Abs. 3) möglich. Die unterschiedliche verfassungsrechtliche Zuständigkeit, die doppelte gesetzliche Regelung (HFG und FHGS) und die daraus folgende uneinheitliche Finanzierung führen zu einer bildungspolitisch unerwünschten Zersplitterung im Tertiärbereich.

Die mangelnde Kohärenz im Hochschulbereich macht vergleichbare Förderungsstrategien praktisch unmöglich, führt zu Verzerrungen bei der Nachfrage, behindert die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Bereichen sowie die internationale Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge und damit teilweise auch die Mobilität der Studierenden. Die kostenorientierten und nach Finanzkraft der Kantone abgestuften Grundbeiträge verunmöglichen eine effektive Steuerung des Bundes. Der Bund ist bei der jetzigen Ausgestaltung des HFG faktisch dazu angehalten, Subventionen zwingend auszurichten, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind; eigentliche Qualitätsvorgaben des Bundes sind praktisch inexistent.

Im Fachhochschulbereich wird eine einheitliche Regelung dadurch erschwert, dass die Regelungskompetenzen für einzelne Schulen beim Bund, für andere bei den Standortkantonen bzw. dem Trägerkonkordat liegen.

Der Bund richtete im Hochschulbereich (für Grund- und Investitionsbeiträge, ohne Fachhochschulen) in den Jahren 1995/96 im Schnitt rund 484 Mio. Franken an die Kantone aus.

### **5.2.3. Neue Lösung**

#### *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen*

- Damit der Bund im Tertiärbereich seiner Koordinationsaufgabe gerecht werden und mit entsprechendem finanziellen Einsatz eine einheitliche Strategie verfolgen kann, soll das Engagement für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen nach den gleichen Grundsätzen erfolgen. Das bedeutet konkret die Zusammenlegung des HFG und des FHGS zu einem neuen Gesetz über die Förderung der Hochschulen. Deren Finanzierung durch den Bund erfolgt an die jeweiligen Trägerkantone nach einheitlichen Kriterien und im Rahmen von Finanzhilfen. Die heutige Ausgestaltung der Grundbeiträge in Form von aufwand-

orientierten Kostenbeiträgen wird abgeschafft und durch ergebnisorientierte Pauschalbeiträge ersetzt.

- Im weiteren ist ein Einbezug der beiden ETH in die interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) denkbar; wegen des laufenden Beitrittsverfahrens zur IUV wurde die Frage jedoch zurückgestellt. Der Einbezug des Bundes würde die Aushandlung einer neuen bzw. adaptierten IUV (welche von den Kantonen erstmals auf den 31.12.2003 kündbar ist) bedingen. Ein möglicher Einbezug der beiden ETH kann mit anderen Worten erst auf diesen Zeitpunkt hin allenfalls zur Diskussion stehen.
- Analog zur Berufsbildung soll der Bund auf die Ausrichtung von Investitionsbeiträgen im Bereich der Hochschulbauten verzichten. In Zukunft sind Investitionsvorhaben vom Bund gezielt, im Sinne einer Lenkungsfinanzierung, zu unterstützen, wenn gesamtschweizerische Anliegen vorliegen. Es handelt sich um eine punktuelle Hilfe, die subsidiär zur Anwendung kommen soll. Inskünftig sollen demnach bloss noch zwei Beitragsarten vorgesehen werden: ergebnisorientierte Pauschalbeiträge sowie ziel- oder projektgebundene Beiträge.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 5)*

Die angestrebte Vereinheitlichung des Hoch- und Fachhochschulbereichs bedingt eine Verfassungsänderung.

#### *Gesetzeselemente*

Ein neues Hochschulförderungsgesetz HFG soll künftig auch die Fachhochschulen einbeziehen, um Synergien zu erzielen und den «Hochschulplatz Schweiz» zu stärken. Dies bedingt eine Totalrevision des HFG (unter Aufhebung des FHGS).

#### *Erläuterungen*

Zur Zeit wird das HFG totalrevidiert, so dass die parlamentarischen Beratungen noch 1999 erfolgen sollten. Der Entwurf zu einem neuen HFG nimmt wesentliche Elemente des NFA (namentlich in bezug auf die neuen Finanzierungsinstrumente) bereits vorweg. Im Hinblick auf die Reform des NFA müsste das dazumal revidierte HFG dennoch einer nochmaligen Revision unterzogen werden, v.a. um die angestrebte Verschmelzung von HFG und FHG zu einem einheitlichen Gesetzeswerk zu ermöglichen.

### **5.3. Stipendien**

#### **5.3.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Die Ausrichtung von Stipendien dient der Chancengleichheit. Stipendien sollen dazu beitragen, dass Jugendliche und Erwachsene unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation weiterführende Schulen und Ausbildungsgänge (Berufsbildung, berufliche Weiterbildung, Mittelschule, Universität usw.) durchlaufen können.

### **5.3.2. Heutige Ausgestaltung**

Das Stipendienwesen ist grundsätzlich Sache der Kantone. Jeder Kanton hat seine eigene Stipendienordnung. Der 1964 eingefügte Stipendienartikel in der Bundesverfassung ermächtigt den Bund, den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu gewähren, unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit. Der Bund gewährt ferner in eigener Kompetenz z.B. Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz sowie, subsidiär zu den kantonalen Ausbildungsbeihilfen, an Studierende der ETH.

Heute bezahlt der Bund gut einen Drittel der gesamten Stipendienaufwendungen. Davon fallen rund 42% auf die Sekundarstufe II, während auf die Tertiärstufe die übrigen 58% fallen. In den Jahren 1995/96 hat der Bund im Schnitt insgesamt rund 110 Mio. Franken an die Stipendienaufwendungen der Kantone bezahlt.

### **5.3.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

- Stipendien für den Tertiärbereich, welcher eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen bleibt, sollen weiterhin gemeinsam getragen werden.
- Stipendien bis und mit Sekundarstufe II sollen demgegenüber in ausschliesslicher kantonalen Zuständigkeit ausgerichtet werden; es besteht kein Regelungsbedarf seitens des Bundes. Der Bund beteiligt sich nicht mehr an der Finanzierung der auf dieser Stufe ausgerichteten Stipendien. Die Kantone einigen sich über Grundsätze und Mindestnormen für die Ausrichtung von Stipendien, unter Einschluss von Darlehen, auf der Tertiärstufe.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 5)*

Aus Transparenzgründen soll eine neue Bestimmung in die BV aufgenommen werden, wonach der Bund Beiträge für Stipendien und Studiendarlehen an Studierende von Hochschulen und anderen höheren Bildungsanstalten gewähren kann (Tertiärstufe). Dabei fördert er die interkantonale Harmonisierung dieser Ausbildungsbeihilfen.

#### *Gesetzeselemente*

Der Bund erlässt ein neues Rahmengesetz, welches namentlich den Berechnungsmodus für die Ausrichtung von Pauschalsubvention, unter Einschluss von Studiendarlehen, festlegt. Dabei sollen die Bundesbeiträge an die Kantone in pauschalierter Form vorgesehen werden.

#### *Erläuterungen*

- Der Zugang zu höheren, tertiären Ausbildungen und die Mobilität der Studierenden sind (auch) nationale Anliegen, weshalb hier eine Beteiligung des Bundes nach wie vor gerechtfertigt ist und parallel zur Hochschulförderung laufen sollte.

- Die Kantone werden bis und mit Sekundarstufe II frei entscheiden können, ob sie weiterhin Stipendien vorsehen und/oder auch andere Ausbildungsbeihilfen, etwa in Form rückzahlbarer Darlehen, ausrichten wollen.
- Die Abschaffung der über die ETH ausgerichteten subsidiären Stipendien ist aufgrund der erreichten Harmonisierung, welche die Chancengleichheit erhöht, folgerichtig. Der Bund bleibt aber wie bisher, in Anlehnung an seine unbestrittene Zuständigkeit in der Aussenpolitik, allein zuständig für die Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz.

## **5.4. Turnen und Sport**

### **5.4.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Mit Art. 27<sup>quinquies</sup> BV wurde die Förderung von Turnen und Sport vom ausschliesslichen Zweck der Erhaltung und Förderung der «Wehrtüchtigkeit» gelöst und auf beide Geschlechter ausgedehnt. Das heutige Verständnis geht davon aus, dass die Förderung von Turnen und Sport der Volksgesundheit, der Erziehung und der sinnvollen Freizeitgestaltung sowie dem Ansehen der Schweiz im internationalen Sport dienen soll. So verstanden ist Turnen und Sport auch Teil einer breit verstandenen Präventionspolitik.

### **5.4.2. Heutige Ausgestaltung**

Unter dem Obertitel «Turnen und Sport» fallen verschiedene Aktivitäten bzw. Institutionen, die vom Bund geleitet oder mitunterstützt werden. Diese lassen sich zusammenfassend wie folgt skizzieren:

- Jugend + Sport (J+S): Die vom Bund getragene und zur Hauptsache finanzierte Institution J+S (geleitet durch die Eidg. Sportschule Magglingen ESSM, die auch sportwissenschaftliche Forschungen betreibt) bezweckt, Jugendliche vom 10. bis zum 20. Altersjahr sportlich weiterzubilden und sie zu gesunder Lebensweise anzuleiten. Die Durchführung von J+S obliegt den Kantonen und den nationalen Sportverbänden sowie Institutionen. Die Kantone und Sportverbände bilden unter der Leitung des Bundes die Leiter aus, während der Bund für die Kader- und höhere Leiteraus- und Fortbildung zuständig ist.
- Turnen und Sport in der Schule: Der Bund hat den Turn- und Sportunterricht an allen Volks-, Mittel- und Berufsschulen einschliesslich Seminaren und Lehramtschulen für obligatorisch erklärt. Er kann den Kantonen Lehrmittel zur Verfügung stellen.

Der Bund hat in den Jahren 1995/96 im Schnitt rund 9 Mio. Franken an die Kantone für deren eigenen J+S-Aktivitäten ausgegeben.

### **5.4.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Jugend + Sport bleibt eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Verbänden. Es wird jedoch eine Teilentflechtung vorgesehen, die sich an die kantonale Schulhoheit anlehnt:

Die Kantone sind neu integral zuständig für:

- Turnen und Sport in der Schule und die Bereitstellung der entsprechenden Lehrmittel.
- die eigenen Aktivitäten von Jugend und Sport (einschl. Leiterausbildungs- und Wiederholungskurse I und II; für die höhere Kaderausbildung bleibt die ESSM zuständig).
- Schulsportanlagen (seit 1975 werden keine Bundesbeiträge ausgerichtet).
- Sportanlagen in der Berufsbildung (Aufhebung der Bausubventionen).

Diese Teilentflechtung bedeutet, dass sich der Bund jährlich um rund 9,3 Mio. Franken im Bereich von J+S (1997: Kantonale Leiterkurse: 3,8 Mio; Förderungsbeiträge: 4,9 Mio und Sportfachkurse: 0,6 Mio) entlastet.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 5)*

Dem Bund soll eine zu derjenigen der Kantone parallele Förderungskompetenz betreffend Sport zukommen. Eine eigentliche Regelungskompetenz hat er jedoch nur noch im Bereich des Jugend- und Erwachsenensports, womit er über Jugend + Sport legislieren kann. Zusätzlich betreibt er nach wie vor eine Sportschule (ESSM). Als Eingriff in die kantonale Schulhoheit ist die Bestimmung, wonach der Bund den Sportunterricht an den Schulen obligatorisch erklären kann, aufzuheben.

#### *Gesetzeselemente*

Die Rückführung von Turnen und Sport in der Schule in die ausschliessliche Kompetenz der Kantone hat weitgehende Änderungen des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport (samt Verordnung) zur Folge.

#### *Erläuterungen*

Es ist sachgerecht, dass der Bund im Bereich der kantonalen Schulhoheit, worunter auch Turnen und Sport in der Schule fällt, weder legisliert noch finanzielle Leistungen vorsieht. Im Bereich Jugend und Sport nimmt der Bund seine Aufgabe weiterhin wahr. Die Teilentflechtung stärkt jedoch die Mitverantwortung der Kantone.

## **6. Verkehr**

### **6.1. Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen**

#### **6.1.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung werden von der Bundesversammlung zu Nationalstrassen erklärt (Art. 1 Nationalstrassengesetz). Das vom Parlament beschlossene Netz wird dereinst eine Gesamtlänge von 1856,7 km aufweisen und die Erstellung wird nominell rund 66 Milliarden Franken gekostet haben. Ende 1998 sind 1643 km oder 87 Prozent in Betrieb und weitere 87 km im Bau.

In den nächsten rund 15 Jahren werden die noch fehlenden Streckenteile gebaut, zudem muss als Daueraufgabe das gesamte Werk betrieben und baulich ausreichend unterhalten, sowie, der Verkehrsentwicklung folgend, punktuell ausgebaut werden.

#### **6.1.2. Heutige Ausgestaltung**

Nach Artikel 83 Absatz 3 der neuen Verfassung sind der Bau, der Unterhalt und der Betrieb der Nationalstrassen als Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen ausgestaltet. Der Bund hat die Oberaufsicht und beteiligt sich finanziell; vorbehältlich der Bundesbefugnisse stehen die Nationalstrassen aber unter der Hoheit der Kantone. Die Bundesbeiträge sind abgestuft, je nach der Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihrem Interesse und ihrer Finanzkraft. Beim Bau beträgt der Bundesanteil 50–97 Prozent, beim Unterhalt wechselten die Sätze in den letzten Jahren mehrmals, sollten aber gemäss einer laufenden Revision des BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuern künftig in etwa den Bausätzen entsprechen. Am Betrieb beteiligt sich der Bund mit 40–95 Prozent der anrechenbaren Kosten. Im Bundesbudget sind 1999 für den Bau 1502 Millionen Franken, für den Unterhalt 417 Millionen Franken und für den Betrieb 123 Millionen Franken eingestellt.

#### **6.1.3. Neue Lösung**

##### ***(Auslaufender) Bau der Nationalstrassen***

##### *Beibehaltung der heutigen Lösung*

Im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand der Aufgabe wäre ein Systemwechsel von der Gemeinschaftsaufgabe zur reinen Bundesaufgabe als überwiegend nachteilig zu werten. Vorgesehen ist deshalb die Beibehaltung des Status quo. Effizienzsteigernde Massnahmen sind aber als Folge eines Expertenberichtes «Standards im Nationalstrassenbau» auf der Basis des heutigen Systems in Arbeit.

## **Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen**

### *Integrale Bundeszuständigkeit*

#### Ansatz:

Das bisherige System wird bezüglich Effizienz nicht als optimal beurteilt; zu kurze Streckenteile und zu viele Ansprechpartner erschweren die erforderliche Planung und Koordination, und Synergieeffekte können wegen der relativ kleinräumigen Netzaufteilung nur schlecht ausgenützt werden. Diese Mängel sollen mit einem grundsätzlichen Systemwechsel behoben werden. Danach wird dieser Aufgabenbereich (inkl. spätere Ausbauaufgaben<sup>13</sup>) als ausschliessliche Bundesaufgabe ausgestaltet. Die Finanzierung wird zu 100 Prozent vom Bund übernommen, die Ausführungskompetenz geht von den Kantonen zum Bund über. Dieser kann sie Dritten übertragen, wobei sowohl staatliche, gemischte oder private Trägerschaften denkbar sind. Zugeteilt wird jeweils ein zusammenhängender Teil des Netzes, wobei die Länge weniger von Kantonsgrenzen als vielmehr von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bestimmt werden dürfte. Je nach Ausgestaltung der Trägerschaft wird die Zuteilung nach GATT-Kriterien wettbewerbsmässig zu erfolgen haben (Beschaffungsrecht).

Denkbar ist auch eine Zweiteilung in Unterhalt und Betrieb, weil die Arbeitsprozesse für die zwei Tätigkeiten unterschiedlich sind. Die unabhängig von diesem Projekt eingeleiteten Bemühungen um Effizienzsteigerungen zeigen für die beiden Bereiche unterschiedliche Wege: Während beim Unterhalt mittels eines «Management der Strassenerhaltung» ein informatikunterstütztes Steuerungs- und Planungsinstrument im Vordergrund steht, wird beim Betrieb mittels eines konsequenten Benchmarking (Vergleich mit dem Besten) ein signifikantes Optimierungspotential sichtbar.

#### Spezialität:

Die Übertragung des Service Public «Strasse» auf Dritte ist weltweit an sich keine Neuheit, nur dienen alle bekannten Beispiele dem fast einzigen Zweck der Mittelbeschaffung. In der Schweiz ist das nicht der Fall, es geht um Effizienz der Aufgabenerfüllung. Zudem limitiert das Gebührenverbot von Artikel 82 Absatz 3 der nachgeführten Verfassung die Finanzierungs- und damit die Betreibermodelle. Aufgrund dieser speziellen Ausgangslage ist es nicht möglich, eines der ausländischen Modelle zu kopieren; das schweizerische System wird eine neue Konstruktion sein müssen.

---

<sup>13</sup> Der künftige *Ausbau* des Nationalstrassennetzes muss wie der Unterhalt zur ausschliesslichen Bundesaufgabe werden, da die heutige gemischte Organisation längerfristig nicht mehr existieren wird. Dabei könnte bezüglich des Ausbaus folgende Unterscheidung vorgenommen werden:

Ausbauarbeiten, die direkt mit Unterhaltsarbeiten einhergehen (wie z.B. die Erstellung zusätzlicher Fahrstreifen, Lärmschutzwände usw.), werden wie Unterhalt und Betrieb abgewickelt.

Wichtige zusätzliche Ausbauarbeiten, die unabhängig von Unterhaltsarbeiten ausgeführt werden (z.B. Neutrasseierungen) sind zu 100 % durch den Bund zu finanzieren. Die Ausführungskompetenz geht von den Kantonen zum Bund über. Der Bund kann die Betriebsgesellschaften ganz oder teilweise mit den Projektierungs-, Ausschreibungs- und Bauleitungsarbeiten beauftragen.

### Offene Fragen:

Soweit im Ausland Strassenaufgaben Dritten übertragen werden, umfassen diese praktisch immer Bau, Unterhalt und Betrieb. Damit unterhält und betreibt der Dritte die in seinem Eigentum stehende Strasse. Da in der Schweiz bereits gebaute, von Bund und Kantonen finanzierte und im Eigentum der Kantone stehende Strassen übertragen werden sollen, stellen sich Fragen betreffend Eigentum, Sachgewährleistung und Haftung sowie betreffend polizeiliche Pflichten und Kompetenzen.<sup>14</sup> Zudem wird eine Auftrennung der heute oft in personellen und materiellen Mischformen stattfindenden Aufgabenerfüllung Nationalstrasse/Kantonsstrasse vorzunehmen sein. Diese Fragen werden im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu lösen sein. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung ist bewusst so offen formuliert, dass verschiedene Lösungsvarianten verfassungsrechtlich abgedeckt sind.

### *Umfassender neuer Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 6)*

Die wesentlichen Aufgabenteilungs- und Finanzierungsgrundsätze für den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen werden neu in einem einzigen Verfassungsartikel zusammengefasst.

## **6.2. Hauptstrassen**

### **6.2.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Ausgewählte Kantonsstrassen bilden ein Netz von nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung. Dieses rund 2'300 km lange Hauptstrassennetz stellt in mancher Hinsicht eine eigentliche Ergänzung zum Nationalstrassennetz dar. Der Bund subventioniert Neu- und Ausbauten auf diesem Hauptstrassennetz, welches im übrigen nicht mit dem wesentlich umfangreicheren Netz von Hauptstrassen im Sinne des Strassenverkehrsrechts zu verwechseln ist.

### **6.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Der Bundesrat bestimmt das Hauptstrassennetz und teilt in Mehrjahresprogrammen die Mittel auf einzelne grosse Objekte sowie global für kleinere Vorhaben zu. Der Bund überwacht die zweckmässige Verwendung der Subventionen; die übrigen Aufgaben der Planung und Realisierung obliegen den Kantonen. Die Subventionierung in dieser Verbundlösung beschränkt sich auf Neu- und Ausbau; Unterhalt und Betrieb sind Sache der Kantone. Die Subventionssätze sind abgestuft nach dem Interesse der Kantone, der Finanzkraft, den Strassenlasten und den Kosten des Bauvorhabens. Sie betragen für Jura- und Alpenstrassen 50–85 Prozent und für Tal-

---

<sup>14</sup> Zwischen der neuen *Betriebsgesellschaft und der Polizei* wäre z.B. folgende *Aufgabenteilung* denkbar: Die Verkehrsregelung, die Verkehrsüberwachung in Tunneln und die zugehörigen Aufgaben könnten den *Betriebsgesellschaften* übertragen werden, wie das z.B. bei den Betriebsgesellschaften in Frankreich üblich ist. Die Kompetenzen der *Polizei* würden sich damit auf die hoheitlichen Aufgaben, d.h. auf die Verkehrskontrollen, die Unfallaufgaben und die Ahndung von Delikten beschränken. Für spezielle Aufgaben könnte die Polizei gegen Bezahlung zugezogen werden.

Wie erwähnt, wird die Frage der Aufgabenteilung zwischen Betriebsgesellschaft und Polizei eingehend bei der Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung behandelt werden.

strassen 20–65 Prozent. Etwa zwei Drittel der Jahreskredite von rund 250 Millionen Franken werden auf grosse Projekte gelenkt, der Rest fliesst in eine Vielzahl von kleineren Projekten.

### **6.2.3. Neue Lösung**

*Teilentflechtung: Kantonszuständigkeit für normale Vorhaben, Aufgabenverbund für Grossprojekte*

Im Vordergrund steht die Auflösung der Verbundaufgabe und damit die Übertragung der Aufgabe auf die Kantone. Die Kantone müssen die erforderlichen Mittel für die zu übernehmende Aufgabe erhalten, und zwar in Form von Globalbeiträgen, bemessen nach einem gewichteten, strukturellen Indikator «Hauptstrassenlänge».

Eine konsequente Umsetzung dieses Systems führt nun aber zu einer Kategorie «schwer finanzierbare Einzelobjekte».

Ohne Korrektur im Sinne einer getrennten Behandlung der schwer finanzierbaren Einzelprojekte und der übrigen Projekte werden zwangsläufig grössere Projekte nicht mehr realisierbar sein. Da aber das Hauptstrassennetz per definitionem ein erhebliches Bundesinteresse beinhaltet, soll eine Lösung getroffen werden, die das verhindert. Das ist nur möglich, wenn ein Teil der Hauptstrassenmittel eben nicht global den Kantonen zugeteilt wird, sondern ausgeschieden und bedarfsorientiert für einzelne schwer finanzierbare Vorhaben zugeteilt wird. Dies wird nach dem bisherigen System durch Programme und Mittelsteuerung durch den Bund als Verbundaufgabe geschehen.

Diese Zweiteilung verlangt nach einer Definition der schwer finanzierbaren Einzelprojekte und Vorgaben, wie die Hauptstrassenmittel auf die zwei Teile zu verteilen sind.

Die Schwelle der schweren Finanzierbarkeit wird unterschiedlich sein. In einem Kanton mit relativ geringen finanziellen Ressourcen kann bereits ein 20 Millionen-Projekt ein nicht mehr finanzierbares Vorhaben sein, währenddem in einem andern Kanton dieses Projekt noch als normales Projekt eingestuft wäre und die Probleme erst bei Projekten von über 100 Millionen Franken begännen. In der Ausführungsgesetzgebung sollen diese beiden Zahlen als untere und obere Grenze festgelegt werden, innerhalb denen Schwellenwerte und anzuwendende Beitragssätze mittels Indikatoren für jeden Kanton festzulegen sind.

Die Grösse des nicht global verteilten Teils steht in einem politischen Spannungsfeld. Einerseits sollten möglichst viele Projekte über den globalen Teil abgewickelt werden können, und andererseits darf der nicht global verteilte Teil auch nicht allzu klein sein, da wegen der sonst zu erwartenden Konkurrenz von solchen Projekten deren Priorisierung unlösbar würde und damit eine zeitlich vernünftige Realisierung trotz dieses Systems kaum mehr möglich wäre. Die künftigen Anteile der Mittel für die schwer finanzierbaren Vorhaben einerseits und

die Globalbeiträge andererseits können zur Zeit noch nicht definitiv festgelegt werden. Sie dürften sich auf je rund 50 Prozent belaufen, vor allem dann, wenn Unterhalt und Betrieb des gesamten Netzes Kantonssache bleiben.

Insgesamt müssen die Kantone gewährleisten, dass die Mittel für Hauptstrassenzwecke eingesetzt werden.

Es sei hier in Erinnerung gerufen, dass gemäss Kapitel 3.2.1 für besonders stark belastete Kantone ein sog. «zweckgelockerter» Belastungsausgleich ausgerichtet wird.

Im übrigen soll auf die heutige Differenzierung der Beitragssätze zwischen Talstrassen einerseits sowie Alpen- und Jurastrassen andererseits verzichtet werden. Dies namentlich deshalb, weil bei Grossprojekten ohnehin auf die objektive Belastungssituation Rücksicht genommen werden muss und weil die Bergkantone bereits durch das neue Instrument des oben erwähnten geografisch-topografischen Belastungsausgleichs begünstigt werden.

Insgesamt führt die vorgesehene Lösung durch die Konzentration der Bundesbegleitung auf wenige bedeutende Projekte zu grösserer Wirksamkeit im Vollzug.

*Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 6)*

Die neuen Globalbeiträge können auch zur Finanzierung des Hauptstrassenunterhalts verwendet werden, was die heutige Verfassung nicht zulässt. Artikel 86 Bst. c nBV ist entsprechend zu modifizieren.

### **6.3. Übrige Bereiche der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr»**

#### **6.3.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Diese Bereiche dienen allgemein der Unterstützung der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Infrastrukturbereich «Strasse». Dies geschieht in der Form der werkgebundenen Subventionierung von Vorhaben bestimmter Kategorien, wie Sanierung von Niveauübergängen, Schutz vor Naturereignissen etc. Daneben erhalten die Kantone nicht werkgebundene Beiträge zur freien Verfügung innerhalb der Zweckbindung der Mineralölsteuer.

#### **6.3.2. Heutige Ausgestaltung**

*Werkgebundene Beiträge*

Es handelt sich um Subventionen. Für die Sanierung der Niveauübergänge und die Verkehrstrennungsmassnahmen beträgt der Beitragssatz des Bundes 40–90 Prozent der anrechenbaren Kosten, abgestützt nach der Finanzkraft und den Kosten der Massnahme (Art. 19 MinVG). Die Mittel werden in mehrjährigen Investitionsprogrammen zugeteilt. Für die übrigen Bereiche richtet sich der Beitragssatz nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung (Umweltschutzgesetz für strassenverkehrsbe-

dingte Umweltschutzmassnahmen, NHG für strassenverkehrsbedingte Landschaftsschutzmassnahmen, Waldgesetz und BG über den Wasserbau für Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen).

#### *Nicht werkgebundene Beiträge*

Der Anteil für die nicht werkgebundenen Beiträge beträgt mindestens 12 Prozent der für den Strassenverkehr bestimmten Mineralölsteuer. Er wird seit mehreren Jahren um ausserordentliche Beiträge in der Grössenordnung von 70 - 80 Mio. Franken erhöht und beträgt 1999 total rund 509 Mio. Franken. Er ist aufgeteilt auf «allgemeine Beiträge und Finanzausgleich» (94 Prozent) sowie «Kantone mit internationalen Alpenstrassen» und «Kantone ohne Nationalstrassen» (6 Prozent).

### **6.3.3. Neue Lösung**

#### *Werkgebundene Beiträge*

Hier sind weitgehend Entflechtungen vorgesehen. Die Aufgaben «Umwelt und Kultur» können den Kantonen übertragen werden, die heutige Rubrik «Ortsbildschutz» kann aufgehoben werden. Beim «Schutz vor Naturereignissen» kann sich der Bund auf Programmvereinbarungen mit den Kantonen beschränken. Die Beseitigung von Niveauübergängen und weitere Verkehrstrennungsmassnahmen im *Ueberland*bereich werden künftig in die ausschliessliche Kompetenz der Kantone fallen. Die entsprechenden heutigen Bundesbeiträge (1996: Grössenordnung von 35 Millionen) werden im NFA zur Finanzierung des Bundesbeitrags an die Zweckverbände Agglomerationsverkehr eingesetzt.

#### *Nicht werkgebundene Beiträge*

Die Teile «Internationale Alpenstrassen» und «Kantone ohne Nationalstrassen» sollen als solche aufgehoben werden. Die bisher für die internationalen Alpenstrassen vorgesehenen Beiträge entfallen teilweise (soweit es sich um Gebirgsnationalstrassen handelt, wird der hohe Unterhalts- und Betriebsaufwand Bundessache). Bei den übrigen internationalen Alpenstrassen handelt es sich um Hauptstrassen; hier kann eine speziell hohe Belastung im Belastungsausgleich berücksichtigt werden. Für Kantone ohne Nationalstrassen kann eine Kompensation über den Indikator Strassenlänge erfolgen.

Der Teil «Allgemeine Beiträge und Finanzkraft» wird tendenziell verstärkt, allerdings auf angepasster Berechnungsgrundlage, mit potentiellen Verschiebungen zwischen einzelnen Kantonen. Die Finanzkraft entfällt als Kriterium. Die Beiträge sollen aufgrund von strukturellen Indikatoren (Strassenlängen) und einer Komponente «überproportionale Strassenlasten» (Kompensation für überdurchschnittliche Belastung gestützt auf die Strassenrechnung) neu bemessen werden.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 6)*

Sowohl die vorgesehenen Aenderungen bei den Beiträgen an die Sanierung der Niveauübergänge und an Verkehrstrennungsmassnahmen als auch bei den Beiträgen an Kantone ohne Nationalstrassen und an Kantone mit internationalen Alpenstrassen bedingen eine Aenderung von Artikel 86 nBV, konkret eine Aenderung von

Buchstabe b bzw. eine Streichung von Buchstabe f.

## **6.4. Öffentlicher Agglomerationsverkehr**

### **6.4.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Der öffentliche Agglomerationsverkehr hat mit einer effizienten Verkehrerschliessung durch öffentliche Transportmittel das Mobilitätsbedürfnis in den Agglomerationen zu befriedigen. Damit stellt der öffentliche Agglomerationsverkehr die Feinverteilung des Verkehrszustroms aus dem Fern-/Regionalverkehr sicher und ist ein wesentlicher Faktor für die Standortattraktivität einer Agglomeration.

### **6.4.2. Heutige Ausgestaltung**

Es bereitet ausserordentliche Schwierigkeiten, den «Agglomerationsverkehr» nach objektiven Kriterien so zu definieren, dass er einerseits genau erfasst werden kann und andererseits mit der Verkehrswirklichkeit übereinstimmt.

Bereits die geographische Erfassung der «Agglomeration» bietet Schwierigkeiten, weil das landläufige Verständnis vom statistischen Begriff abweicht. Zudem ist auch der Begriff «Agglomerationsverkehr» unklar. In der Projektorganisation hat man sich darauf geeinigt, den öffentlichen Agglomerationsverkehr als «Verkehr innerhalb der Agglomerationen» zu definieren, bei dem Anfangs- und Endpunkt eines öV-Angebotes (einer Linie) innerhalb einer Agglomeration liegen. Diese Definition kommt dem heute gesetzlich verankerten Begriff «Ortsverkehr» sehr nahe, schliesst aber den «ländlichen Ortsverkehr» aus und gestattet zudem, den Agglomerationsverkehr vom «öffentlichen Regionalverkehr» befriedigend zu trennen. Etwas unproblematischer ist die Betrachtungsweise bei den Investitionen, wo die räumliche Lokalisierung und Zuordnung einfacher vorgenommen werden kann. Dies hat dazu geführt, dass der öffentliche Agglomerationsverkehr in die Teilbereiche Verkehr/Betrieb und Investitionen gegliedert wurde.

### **6.4.3. Neue Lösung**

#### *Zweckverbände Agglomerationsverkehr mit interkantonaler Zusammenarbeit*

Da der Ortsverkehr und damit auch der Agglomerationsverkehr gemäss traditionellem Konzept von Bundesleistungen ausgeschlossen ist und eine Neuregelung dieses Bereichs innerhalb des interkantonalen Lastenausgleichs erfolgt, beschränkt sich die hier dargelegte Lösung auf die *Investitionsfrage*.

Zur Lösung der agglomerationsspezifischen Investitionsprobleme werden Zweckverbände Agglomerationsverkehr vorgeschlagen, die für die Planung und Finanzierung der Investitionsbedürfnisse zuständig sind. Die nötigen rechtlichen Grundlagen für diese Verbände werden auf kantonalen Ebene geschaffen. Sind an einem Zweckverband mehrere Kantone beteiligt, ist darauf zu achten, dass kantonal übergreifende Kooperationsformen nach den Grundsätzen der *interkantonalen Zusammenarbeit* realisiert werden. Die Regelung der Mitgliedschaften, der Organisa-

tionsform usw. wird den Zweckverbänden selbst überlassen, um massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen.

Die Zweckverbände finanzieren sich über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkplatzgebühren usw. grösstenteils selbst. Es sollen ihnen aber auch neue Finanzierungsquellen erschlossen werden. Eine Möglichkeit bestünde in der Einführung des Road-Pricing. Dafür müsste eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden.

Unter der Voraussetzung, dass die Zweckverbände eine geeignete Form der interkantonalen bzw. interkommunalen Zusammenarbeit praktizieren, können sie vom Bund - subsidiär und in beschränktem Ausmass - finanziell unterstützt werden. Dafür wären Mittel aus den heutigen Beiträgen an die Sanierung von Niveauübergängen und an Verkehrstrennungsmassnahmen einzusetzen (Grössenordnung Jahr 1996: 30 bis 40 Millionen). Der Agglomerationsverkehr würde somit aus einem begrenzten Teil der Mineralölsteuererträge mitfinanziert. Deshalb sollten die Zweckverbände Agglomerationsverkehr längerfristig nicht nur auf die Bedürfnisse des öffentlichen sondern auch auf jene des gesamten Verkehrs, einschliesslich des Individualverkehrs, abstellen. Die Bundesbeiträge wären nicht objektbezogen, sondern global auszurichten; Empfänger wären die Zweckverbände als Projektträger.

#### *Neuer Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 6)*

Die Verwendung der heute für die Sanierung der Niveauübergänge und weitere Verkehrstrennungsmassnahmen ausgerichteten Bundesbeiträge neu zugunsten des Agglomerationsverkehrs erfordert, wie bereits in Kapitel 6.3.3 erwähnt, eine Aenderung von Artikel 86 Buchstabe b der Bundesverfassung.

Die Einführung des Road-Pricing in Agglomerationen bedingt eine weitere Verfassungsänderung, konkret eine Aenderung von Artikel 82 Absatz 3.

#### *Gesetzes- und Verordnungselemente*

Auf *Gesetzesstufe* (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer / MinVG; SR 725.116.2) sind die Zweckverbände als Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Investitionen zugunsten des Agglomerationsverkehrs zu verankern.

Die Kriterien für die Verteilung der eng begrenzten Mineralölsteuererträge zugunsten der Zweckverbände sind auf *Verordnungsstufe* zu regeln. Wichtigstes Kriterium für die Anerkennung der Verbände ist das Vorliegen von Verkehrskonzepten, welche längerfristig auch strassenseitige Massnahmen zu berücksichtigen haben. Zudem müssen die Regeln für die interkantonale Zusammenarbeit beachtet sein. Für die Beiträge des Bundes ist ein Verteilschlüssel zu erarbeiten, der den unterschiedlichen Bedürfnissen der Agglomerationen gerecht wird.

## **6.5. Öffentlicher Regionalverkehr**

### **6.5.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Bund und Kantone finanzieren und bestellen gemeinsam den öffentlichen Regionalverkehr, der die einzelnen Regionen mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Bahn, Bus, Schiff, Seilbahn) erschliesst. Bei der Bestellung des Angebots kommt dem Bund eine strategische und koordinative Rolle zu, während die Kantone eine operative Rolle wahrnehmen.

### **6.5.2. Heutige Ausgestaltung**

Auf den 1.1.1996 wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Organisation und die Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs (öRV) einschneidend verändert. Unverändert blieben dabei die Grundlagen der Bundesaufsicht bezüglich Konzession und Sicherheit. Das revidierte Eisenbahngesetz (EBG) bildet heute zusammen mit der Abgeltungsverordnung (ADFV) den Eckpfeiler zur Finanzierungsregelung des öRV. Die Bahnreform (1998) ändert an dieser Regelung nichts.

Dabei werden jedoch nicht alle Verkehrsarten von der öffentlichen Hand gleich mitfinanziert. Gemäss Art. 49 EBG finanziert der Bund allein den Fernverkehr und zusammen mit den Kantonen den Regionalverkehr. Ortsverkehr und Ausflugsverkehr sind weder abgeltungsberechtigt, noch haben sie ein Anrecht auf Finanzhilfen.

Eine der wesentlichsten Neuerungen des seinerzeit revidierten EBG ist das Bestellverfahren für den öRV: Aufgrund von Planungsvorstellungen der Kantone (z.B. regionale Verkehrskonzepte) arbeiten die Unternehmungen eine Offerte für die gewünschten Leistungen und die voraussichtlichen Kosten eines künftigen Fahrplanjahres aus. Beurteilt der Kanton (bzw. der Bund) die Offerte als ungenügend, so können Konkurrenzofferten eingeholt werden. Genügt die Offerte den Anforderungen, so wird zwischen Kantonen, Bund und Transportunternehmung eine Angebotsvereinbarung abgeschlossen, welche die Leistungen und den Preis, d.h. die Abgeltung, im voraus fixiert. Die Abgeltungen werden sodann aufgrund dieser Vereinbarung direkt an die Unternehmung ausbezahlt. Zusätzliche Zahlungen, etwa als Defizitdeckung im nachhinein, sind seither ausgeschlossen; die Verantwortung für das Geschäftsgebaren und damit für allfällige Verluste (aber auch Gewinne) liegt nach Abschluss der Vereinbarung vollständig bei der Unternehmung. Es muss betont werden, dass dieses Verfahren auf alle Unternehmungen im öRV angewandt wird, also auf SBB-Regionalverkehr, auf Postauto Schweiz sowie auf die übrigen konzessionierten Transportunternehmungen (Bahn, Bus, Schiff, Seilbahn etc.).

In der ADFV Art. 6 ist fixiert, welches Grundangebot der Bund anerkennt und zusammen mit dem Kanton finanziert; entsprechend der Nachfrage werden ab einer bestimmten Grenze Einzelkurse oder Studentakt eingeführt.

Die Höhe der finanziellen Mittel des Bundes für die Abgeltungen richtet sich nach dem Voranschlag und nach der Finanzplanung des Bundesrates (ADFV Art. 11). Die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen basiert auf Art. 53 EBG und der «Kantonsanteileverordnung» KAV. Dabei wird der prozentuale Anteil festgelegt, den die einzelnen Kantone tragen müssen. Gemäss heutiger Regelung tragen die Kantone durchschnittlich einen Viertel der finanziellen Aufwendungen für Abgeltung und Finanzhilfen im öRV. Mit dem Stabilisierungsprogramm 98 wird der Kantonsanteil auf 32% steigen. Danach bestimmt sich der Anteil pro Kanton gemäss einer Formel, die sich aus einem Element «strukturelle Voraussetzungen» (Bevölkerungsdichte und Privatbahnlänge) und einem Element «Finanzkraft» zusammensetzt. Damit wird eine gerechte Verteilung der Kosten für den öV angestrebt. Kantone mit einer geringen Finanzkraft und einem strukturell bedingt kostenintensiven Verkehrsnetz weisen einen geringeren Kantonsanteil auf.

### **6.5.3. Neue Lösung**

#### *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen*

Der Bund finanziert zusammen mit den Kantonen einen Anteil des öRV-Angebotes. Das Angebot, im Sinne eines Grundangebotes, wird bestimmt aufgrund von differenzierten Angebots-Leitlinien. Der Bund leistet einen Globalbeitrag, zudem aber auch einen Belastungsausgleich. Der Bund setzt den Kantonen jedoch nur Gesamtplafonds als Planungsgrundlage für ihre Gestaltungsfreiheit; diese enthalten ausdrücklich Effizienzreize. Bezüglich der Fixierung des Angebotes beschränkt sich der Bund strikte auf den Rahmen und überlässt die quantitative (Anzahl Kurse, Sitzplätze, Art des Verkehrsmittels usw.) wie auch die qualitative (Preis, Komfort, Verkehrsmittel usw.) Detailregelung den Kantonen. Den Kantonen wird - wie heute - ermöglicht, Zusatzleistungen zu bestellen.

Bei der Bemessung des Kantonsanteils wird die Finanzkraft nicht mehr berücksichtigt. An die Stelle der Finanzkraftzuschläge tritt ein Belastungsausgleich für Kantone mit übermässigen Pro-Kopf-Lasten im öffentlichen Regionalverkehr. Angestrebt wird ein Ausgleich, der die Pro-Kopf-Belastung aller Kantone angleicht. Der Belastungsausgleich ist Subventionsbestandteil. Bei der neuen Aufgabenteilung soll der durchschnittliche Anteil des Bundes mittelfristig neu weniger als 50 Prozent betragen.

Die Kantone können die ihnen zugesprochenen Globalsummen (unter Einschluss des Belastungsausgleichs) im Rahmen ihrer Versorgungsprioritäten im öRV aufgabenbezogen einsetzen. Der Bund bezahlt seine Beiträge längerfristig an die Kantone und nicht mehr an die Unternehmungen.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Die neue Lösung für den öffentlichen Regionalverkehr bedarf *keiner* Verfassungsänderung.

#### *Gesetzeselemente*

Die neue Lösung bedingt Anpassungen auf der Gesetzesstufe. So sind das EBG in den Bereichen der Rolle des Bundes, der operativen Führung durch die Kantone und der finanziellen Aufteilung zu revidieren. Zudem sind die nachgelagerten Verordnungen (insbesondere die KAV, stellenweise auch die ADFV) an die neue Regelung anzupassen.

### *Erläuterungen*

Mit einer Aufgabenteilung, Kompetenzzuordnung und Finanzierung gemäss neuer Lösung NFA kann der öRV sinnvoll in das Gesamtsystem öV eingebettet werden. Der «service public» kann nachfrageorientiert aufrechterhalten werden. Der Bund garantiert eine ausreichende Versorgung und behält eine koordinative Funktion für den gesamten öRV. Die Kantone werden mit genügend finanziellen Mitteln und Kompetenzen ausgestattet, um den öRV operativ und gestaltend zweckmässig zu führen und aufrechtzuerhalten. Die Wirtschaftlichkeit wird dadurch sichergestellt, dass die Abgeltungen differenziert festgelegt werden. Reichen die Mittel aus Verkehrseinnahmen und Abgeltung/Bestellung nicht aus, trägt die Unternehmung die alleinige Verantwortung; Gewinne müssen grösstenteils zurückgestellt werden. Es findet also keine Defizitdeckung statt. Die neue Lösung hängt ebenso wie die heutige Ausgestaltung direkt von den Vorgaben der Finanzplanung des Bundes ab. Will man das heutige Angebot aufrechterhalten, so bleiben volkswirtschaftlich die Kosten zunächst dieselben. Es ist jedoch auch erklärtes Ziel, im öRV Effizienzgewinne zu erzielen. Die neue Lösung schliesst dieses Ziel explizit mit ein. Die Harmonisierung der Investitions- und Infrastrukturfinanzierung wird im Rahmen weiterer Etappen der Bahnreform realisiert.

## **6.6. Flugplätze**

### **6.6.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Flugplätze sind Anlagen der Zivilluftfahrt und damit Teil des nationalen und internationalen Verkehrssystems. Insbesondere die Landesflughäfen und Regionalflugplätze tragen in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung dazu bei, dass einzelne Landesteile und Regionen sowie Wirtschafts- und Tourismuszentren in die nationale und internationale Luftfahrt eingebunden sind. In diesem Sinne sind Flughäfen Tore zur Welt, und Flugverbindungen helfen, die Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft zu erhalten. Die Luftfahrtinfrastruktur ist Faktor der räumlichen Entwicklung des Landes aber auch der regionalen Entwicklung; sie leistet vor allem in den Berggebieten grosse Dienste.

### **6.6.2. Heutige Ausgestaltung**

Der Bund übt die Aufsicht über die Luftfahrt und damit auch über sämtliche Infrastrukturanlagen der Luftfahrt (Flugplätze und Flugsicherungsanlagen) aus. Die Kantone hingegen definieren die kantonalen Bedürfnisse und Prioritäten zuhanden des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt und berücksichtigen die Ziele und Vorgaben des Bundes im Rahmen ihrer Richtplanung.



### **6.6.3. Neue Lösung:**

*Status quo bei der Aufgabenteilung, Aenderung der Finanzierungsregelung*

Kompetenzmässig bleiben die Flugplätze eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Allerdings soll die Möglichkeit der Darlehensgewährung durch den Bund fallengelassen werden.

*Keine Verfassungsänderung*

Es gibt keine Modifikation der BV.

*Gesetzeselemente*

Die Bestimmung im Luftfahrtgesetz (Art. 101a LFG), wonach der Bund zins- und amortisationsgünstige Darlehen bis zu 25% gewähren kann, wird gestrichen.

*Erläuterungen*

Aufgrund der Rentabilität der Flugplätze ist es nicht notwendig, dass der Bund ein Angebot bestellt, wie er das bei anderen Verkehrsträgern tut. Die Subventionen z.B. bei der Bahn haben den Zweck, ein Angebot abzugelten, das von der Öffentlichkeit nachgefragt wird, aber dessen Kosten nicht gedeckt werden. Das wäre bei der Gewährung von Bundesdarlehen an die Flughafenkantone nicht der Fall. Ganz im Gegenteil fördert eine vorhandene Gesetzesgrundlage falsche Anreize, und es werden problematische Sachzwänge geschaffen.

## 7. Umwelt und Landwirtschaft

### *Einleitung: Grundprinzipien*

- a. **Umweltschutz im weitesten Sinne, Raumordnung sowie Landwirtschaft sind vielfach Verbundaufgaben**  
Natur- und Landschaftsschutz, Denkmalpflege, Heimat- und Ortsbilderschutz, Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen, Hochwasserschutz, Jagd und Fischerei, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Gewässerschutz, Abfallbewirtschaftung, Raumplanung sowie die Landwirtschaft sind und bleiben im wesentlichen Verbund- und Querschnittsaufgaben. Sie müssen als Teile einer Gesamtpolitik festgelegt und umgesetzt werden. Bund und Kantone haben je ihre spezifischen Verantwortlichkeiten wahrzunehmen und für eine höchstmögliche Kohärenz der Schutz- und Nutzenpolitik zu sorgen.
- b. **Finanzströme**  
Die neuen Instrumente für die Regelung der Finanzströme (v.a. Global- und Pauschalbeiträge) haben sich an den materiellen Sach- und Leistungszielen der einzelnen Aufgabenbereiche zu messen. Vereinfachung und Transparenzerhöhung sind mit klaren Zielvereinbarungen zu verbinden. Pauschale Finanztransfers mit definierten Zweckbindungen sind vorteilhaft.
- c. **Mitteleinsatz**  
Allfällige Massnahmen im Zusammenhang mit dem aktuellen Projekt sollten auch unter dem Aspekt betrachtet werden, dass in den kommenden Jahren für die Erhaltung unserer Umwelt und damit unserer Lebensgrundlagen weiterhin beträchtliche Mittel ausgegeben werden müssen, auch wenn eine Trendumkehr weg von der Übernutzung hin zur nachhaltigen Entwicklung spürbar werden sollte.
- d. **Integrales, kundenorientiertes Denken und Handeln**  
Im Bereich Umwelt, Wald und Landwirtschaft ist von der bisherigen sektoriellen Betrachtungsweise Abstand zu nehmen und das koordinierte, integrale Denken und Handeln zu fördern. Integrale Programme mit integraler Zielsetzung, integraler Planung und integraler Kontrolle bedingen auch eine integrale, bereichsübergreifende Finanzierung. Die auf einzelne Sachbereiche ausgelegten heutigen Strukturen sind zu überprüfen und allenfalls zu straffen. Mindestens ist eine effiziente Zusammenarbeit dort, wo mehrere Stellen betroffen sind, sicherzustellen. Dies setzt kundenorientiertes Denken und Handeln voraus.
- e. **Artenschutzkonzept**

Das Fehlen eines gesamtschweizerischen Artenschutzkonzeptes ist unbefriedigend. Es erscheint daher zweckmässig und sinnvoll, ein solches erarbeiten zu lassen. Leitlinie müsste der Gedanke der Nachhaltigkeit sein. In neuen Rahmengesetz, das Fauna und Flora ganzheitlich behandelt, müssten sowohl internationale als auch nationale Gegebenheiten berücksichtigt und mindestens die Bereiche Natur- und Landschaftsschutz, Wald, Wildtiere (Jagd), Fischerei, Landwirtschaft und Raumplanung mit einbezogen werden.

**f. Wirkungsorientierte Umweltpolitik**

Mit der kürzlichen Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltrecht verfügt der Staat über neue Werkzeuge. Einzelne Elemente des New public Management können durchaus auch im Umweltschutz realisiert werden. Wenn die Prinzipien von Oekocontrolling und Oekoeffizienz auf den Staat übertragen werden, ergibt sich eine «wirkungsorientierte Umweltschutzpolitik», die im Interesse einer stetigen Verbesserung der Effizienz der Volkswirtschaft liegt (Stichworte: Problemanalyse zur Bestimmung der Oekoeffizienz, Festlegung der Ziele gemeinsam mit allen Beteiligten, Nachhaltigkeit usw.). Damit werden Oekonomie, Oekologie und Staatsfinanzen optimiert.

**g. Konzept zur Verwendung der Mineralölsteuermittel**

Ein neues Konzept, das die Zweckbindung der Mineralölsteuermittel in den Dienst der Verstärkung des Verursacherprinzips stellt, ist dringend.

**h. Notwendigkeit der Unterstützung der Grundlagenarbeit**

Wichtige Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie Informationskampagnen sollen vom Bund weiterhin unterstützt werden. Mit kleinen Beiträgen kann hier im Hinblick auf die Akzeptanz von Massnahmen einerseits und die Einführung neuer Umweltschutztechnologien andererseits eine grosse Wirkung erzielt werden.

## **7.1. Raumplanung**

### **7.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Raumplanung will gegensätzliche Ansprüche an den Lebensraum - wie z.B. Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Verkehr, Umweltschutz - so aufeinander abstimmen, dass eine zweckmässige Ordnung der Besiedlung entsteht und der knappe Boden haushälterisch genutzt wird. Ihr Kernauftrag ist daher die vorausschauende Koordination und Nutzungszuweisung.

### **7.1.2. Heutige Ausgestaltung**

Raumplanung ist eine Verbundaufgabe. Jede Staatsebene hat ihren Beitrag zu leisten. Art. 75 nBV (Art. 22<sup>quater</sup>) legt fest, dass der Bund Grundsätze für eine durch

die Kantone zu schaffende Raumplanung aufzustellen und die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren habe. Das Hauptgewicht der Aufgabenerfüllung liegt bei den Kantonen. Sie haben in Richt- und Nutzungsplänen die verschiedenen Ansprüche an den Raum zu einem sinnvollen Ganzen zu verknüpfen. Dem Bund obliegen neben den strategischen Grundsatzfragen und den eigenen Planungen vor allem horizontale und vertikale Koordinationsaufgaben. Er arbeitet mit den Kantonen eng zusammen.

An die Kosten der Richtpläne gewährt der Bund - gestützt auf Art. 28 RPG - Beiträge bis zu 30%. Subventioniert werden nur Drittaufträge. Beiträge sind gerechtfertigt, weil die Richtpläne eine wichtige Grundlage für die Erfüllung der Bundesaufgaben darstellen und ein Instrument der nationalen Raumordnung sind. Richtpläne werden vom Bundesrat genehmigt, wenn sie den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes entsprechen und insbesondere die Aufgaben des Bundes und der zur Zusammenarbeit verpflichteten Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.

In den letzten Jahren wurden pro Jahr etwa Fr. 480'000.- an die Kantone transferiert. Die administrative Abwicklung ist einfach, indem der Kanton ein Beitragsgesuch einreicht, das sich auf ein Programm abstützt.

In der Aufbauphase hat die Unterstützung des Bundes den Start der damals neuartigen Richtplanung begünstigt und mitgeholfen, gute Planungsgrundlagen zu erstellen. Die meisten Kantone ziehen zur Erstellung der Grundlagen private, fachlich qualifizierte Büros und Institute bei.

### **7.1.3. Neue Lösung**

#### *Finanzentflechtung*

Auf die Subventionierung der Richtplanungen durch den Bund wird verzichtet. Der Bund behält jedoch die Grundsatz- und Koordinationskompetenz.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig (nBV Art. 75).

#### *Gesetzeselemente*

Raumplanungsgesetz (RPG) vom 22. Juni 1979.

Artikel 28 des RPG, der den Bund zu Beiträgen an die Kantone verpflichtet, wird gestrichen; die Verordnung vom 13. August 1980 über Beiträge an Kosten der Richtpläne wird aufgehoben.

#### *Erläuterungen*

Mit dem Verzicht auf die Subventionierung der Richtpläne von Seiten des Bundes liegen Durchführung und Finanzierung der Raumplanung in einer Hand. Obschon gewisse Grundlagen über längere Zeit Bestand haben (beispielsweise landwirt-

schaftliche Eignungskarten), werden immer wieder Revisionen nötig sein, weil Teile der Raumordnung einer hohen Dynamik unterliegen und der Richtplan gemäss Raumplanungsgesetz in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überarbeiten ist. Die Kosten tragen künftig voll die Kantone.

## **7.2. Fuss- und Wanderwege**

### **7.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Es geht darum, in der Schweiz zusammenhängende Fuss- Wanderwegnetze zu planen, anzulegen und zu unterhalten sowie bei der Erfüllung von Aufgaben auf diese Netze Rücksicht zu nehmen.

### **7.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Gemäss Artikel 88 nBV und Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4.10.1985 (FWG) betreiben und finanzieren die Kantone ein koordiniertes Wanderwegnetz und Fusswegnetze in den Siedlungen. Dabei sorgen sie auch für die Koordination der Wege an den Grenzen. Eine finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund ist nach dem Gesetz ausgeschlossen.

Der Bund legt Grundsätze fest, klärt Vollzugsfragen von gesamtschweizerischer Bedeutung und stellt die Ergebnisse den Kantonen, Gemeinden, privaten Organisationen und weiteren Kreisen in Grundlagenberichten zur Verfügung. Er sorgt für eine einheitliche Markierung der Wanderwege, die aus touristischen Gründen unverzichtbar ist, und berät die kantonalen Fachstellen. Er prüft in seinem eigenen Bereich, ob bei seinen raumwirksamen Vorhaben die Fuss- und Wanderwegnetze der Kantone (und der Gemeinden) berücksichtigt werden.

Bund und Kantone sind nach Gesetz zur Zusammenarbeit mit gesamtschweizerischen privaten Fachorganisationen verpflichtet. Sie können diesen Organisationen auch einzelne Aufgaben übertragen und Beiträge ausrichten. 1996 handelte es sich um Fr. 280'000 für die «Schweizer Wanderwege» (SAW) und Fr. 120'000 für die «Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger» (ARF). Die Kantone ihrerseits unterstützen kantonale Fachorganisationen gesamthaft mit mehreren Millionen Franken und erbringen Unterhalts- und Bauarbeiten mit eigenem Personal.

### **7.2.3. Neue Lösung**

#### *Kantonalisierung*

Da die Kantone, nötigenfalls durch interkantonale Zusammenarbeit, in der Lage sind, die Aufgabe autonom zu lösen, beschränkt sich der Bund auf die Festlegung der Grundsätze und auf die Pflicht, bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht zu nehmen.

### *Keine Verfassungsänderung*

Auf eine Revision der Verfassung kann verzichtet werden, weil die nBV den Bund nicht zur Unterstützung und Koordinierung der kantonalen Tätigkeiten verpflichtet (Kann-Formulierung).

### *Gesetzeselemente*

Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) vom 4. Oktober 1985.  
Das FWG ist in einzelnen Punkten anzupassen, indem auf die Erwähnung des Bundes bzw. von Bundesstellen im Zusammenhang mit dem Bezug und der Förderung von Fachorganisationen oder der Beratung der Kantone verzichtet wird.

### *Erläuterungen*

Der Bund beschränkt sich auf die Festlegung der Grundsätze (Gesetz) und bleibt verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze zu nehmen. An der Planung der Wegnetze durch die Kantone wirkt er nicht mehr mit. Grundlagen werden durch den Bund nur noch für seinen eigenen Bedarf erstellt. Ebenfalls verzichtet er auf Vollzugshilfe und Beratungstätigkeiten für die Kantone sowie auf die Unterstützung der privaten Fachorganisationen. Für den Bund fallen damit Bundessubventionen an die Fachorganisationen in der aktuellen Höhe von etwa 400'000 Franken weg. Die Kantone übernehmen zusätzlich zu den Zahlungen an die kantonalen auch Beiträge an die gesamtschweizerischen Fachorganisationen von - je nach Grösse des Kantons - ca. 3'000 bis 60'000 Franken.

## **7.3. Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz**

### **7.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Bei den schützenswerten Objekten regionaler, lokaler und nationaler Bedeutung sind die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Finanzierung und der Vollzug zu regeln.

### **7.3.2. Heutige Ausgestaltung**

Heimatschutz, Denkmalpflege und Ortsbildschutz sind nach Art. 78 nBV (Art. 24<sup>sexies</sup>) eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Das Bundesgesetz vom 1.7.1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) regelt Zuständigkeiten und Verfahren. In die gemeinsame Aufgabe teilen sich Kantone und Bund wie folgt:  
Der Bund

- schützt bei Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Kulturdenkmäler (Art. 3 Abs. 1 NHG);
- erstellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten nationaler Bedeutung (Art. 5 NHG);

- kann Beiträge zur Erhaltung schützenswerter Objekte von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung gewähren (Art. 13 NHG);
- kann Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen (Art. 14 NHG);
- kann Forschungsvorhaben, Aus- und Weiterbildung von Fachleuten sowie Öffentlichkeitsarbeit selber durchführen oder unterstützen (Art. 14a NHG);
- kann Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung erwerben oder sichern (Art. 15 NHG).

Die Kantone sind im wesentlichen für den Vollzug zuständig. Sie sichten und bewerten die Massnahmen zur Erhaltung von schützenswerten Objekten. Sie beteiligen sich an den Finanzhilfen. Die Aufbauphase unter Mitwirkung des Bundes kann heute als abgeschlossen betrachtet werden. Die Kantone verfügen über die notwendige Sachkompetenz, die Aufgaben grundsätzlich selber wahrzunehmen und nach eigenen Prioritäten zu lösen.

### **7.3.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Der Bund zieht sich aus der Finanzierung von schützenswerten Objekten regionaler und lokaler Bedeutung zurück; er übernimmt jedoch die Finanzierung der Objekte nationaler Bedeutung zu 100 %.

Die Kantone bleiben für den Vollzug zuständig.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 7)*

Die BV ist in dem Sinne anzupassen, dass sich der Bund darauf beschränkt, Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung zu erwerben oder zu sichern.

#### *Gesetzeselemente*

Im NHG müssten im 2. Abschnitt die Art. 13, 16a und 17 leicht angepasst werden.

#### *Erläuterungen*

Der gesamte Kredit für Beiträge zur Erhaltung schützenswerter Objekte machte 1996 39,5 Mio. Franken aus, wobei der Bund grob geschätzt etwa einen Drittel seiner Beiträge für Objekte von nationaler Bedeutung einsetzte. Ein entsprechendes, auf klare Kriterien gestütztes Inventar ist allerdings erst noch zu schaffen. Dem Bund verbleiben trotz Teilentflechtung Aufgaben wie Beachtung von Heimatschutz, Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbilderschutz bei der Erfüllung der Bundestätigkeit, die zugehörige Forschung und die Erstellung von Inventaren für Objekte von nationaler Bedeutung.

Die Kantone werden in Zukunft die interkantonale Zusammenarbeit verstärken. Dies betrifft vor allem die Definition von Standards für die Erhaltung von Objekten, die Aufbereitung und die Vermittlung von Sachkompetenz, den Transfer von Kenntnissen und Fertigkeiten und den Beizug von Experten.

## **7.4. Natur- und Landschaftsschutz**

### **7.4.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Das heimatliche Landschaftsbild, die Naturdenkmäler, die einheimischen Tiere und Pflanzen und ihre Lebensräume sollen erhalten werden. Zu diesem Zweck müssen die Objekte von nationaler Bedeutung sowie die übrigen Objekte bezeichnet werden, welche für einen wirksamen Natur- und Landschaftsschutz Bedeutung haben. Es sind Aktionsprogramme für einen flächendeckenden Natur- und Landschaftsschutz zu erarbeiten und zweckmässig zu realisieren.

### **7.4.2. Heutige Ausgestaltung**

Natur- und Landschaftsschutz ist eine gemeinsame, flächendeckende Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.

Der Bund bezeichnet die Objekte von nationaler Bedeutung mittels Inventaren (Landschaften und Naturdenkmäler, Hochmoore, Flachmoore, Auengebiete, Moorlandschaften) und legt in den zugehörigen Inventarverordnungen die Schutzziele fest. Die Kantone bezeichnen die Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung. Sie sorgen für Schutz und Unterhalt aller Objekte (auch der nationalen) sowie für den ökologischen Ausgleich in den intensiv genutzten Gebieten. Der Bund subventioniert die von den Kantonen getroffenen Massnahmen. Der Bundesbeitrag wird einzelprojektweise ermittelt. Die Bemessung des Beitragssatzes richtet sich nach der Bedeutung des Objektes (national, regional, lokal), der Finanzkraft des Kantons (finanzschwach, mittelstark, finanzstark) sowie der Belastung des Kantons durch den Natur- und Landschaftsschutz (normale, starke, sehr starke Belastung). Die Gesamtsumme der Bundesmittel für den Natur- und Landschaftsschutz beträgt heute rund 37 Mio. Fr.

Die individuelle Behandlung jedes einzelnen Gesuchs - Prüfung der Subventionswürdigkeit, Festlegung des Beitragssatzes, Zusicherung des Bundesbeitrages, Formulierung von Auflagen und Bedingungen, Prüfung der Abrechnungen, Auszahlung (oft etappenweise) des Bundesbeitrages - widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität.

### **7.4.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Der Natur- und Landschaftsschutz bleibt eine Verbundaufgabe, wird aber mittels Leistungsaufträgen mit Globalbudgets effizienter abgewickelt.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

### *Gesetzeselemente*

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451); Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (SR 725.116.2).

Die Subventionssätze, die Bedeutung der Objekte sowie die Finanzkraft der Kantone sind als Elemente zu streichen. Neu sind Globalsubventionen einzuführen, gemeinsame Aktionsprogramme auszuarbeiten sowie Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen abzuschliessen.

### *Erläuterungen*

Natur- und Landschaftsschutz bleibt eine Verbundaufgabe. Bund und Kantone sind verantwortlich für die flächendeckende Erhaltung des heimatlichen Landschaftsbildes, der Naturdenkmäler, der einheimischen Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensräume.

Der Bund bezeichnet in Inventaren die Objekte von nationaler Bedeutung und legt in den zugehörigen Inventarverordnungen die Schutzziele fest.

Die Kantone bezeichnen jene Objekte, denen zwar nicht nationale Bedeutung zukommt, die aber für einen wirksamen, landes- und kantonsweiten Natur- und Landschaftsschutz wichtig sind. Sie sorgen für den Schutz und Unterhalt sowohl der nationalen als auch der kantonalen Objekte und für den ökologischen Ausgleich in den intensiv genutzten Gebieten.

Die Aktionsprogramme tragen den internationalen Verpflichtungen (Biodiversitätskonvention, Alpenkonvention, verschiedene Konventionen über den Arten- und Biotopschutz), den nationalen Bedürfnissen (Inventare der Objekte von nationaler Bedeutung) und der unterschiedlichen Bedeutung Rechnung, die den nicht-nationalen Objekten in den biogeographischen Regionen (Jura, Mittelland, Alpen, Alpensüdseite, kant. Vorranggebiete) zukommt.

Zur Realisierung und Finanzierung der Aktionsprogramme schliesst der Bund mit jedem Kanton eine mehrjährige Leistungsvereinbarung ab. Diese legt Grundangebot, Finanzrahmen und Art des Controllings fest. Die finanzielle Beteiligung des Bundes erfolgt in Form von resultatorientierten Globalsubventionen, welche der Belastung des Kantons durch den Natur- und Landschaftsschutz Rechnung tragen. Damit wird ein Anreiz geschaffen, die Mittel so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen. Die Verantwortung für die Realisierung der Aktionsprogramme liegt bei den Kantonen. Dem Bund obliegt es, mit einem zweckmässigen Controlling den Mitteleinsatz erfolgsorientiert zu überwachen.

Das BUWAL bleibt die Fachstelle des Bundes für Natur- und Landschaftsschutz. Es bereitet die Bundesinventare vor, erarbeitet mit den Kantonen die Aktionsprogramme sowie die hierzu notwendigen Fachgrundlagen, schliesst mit den Kantonen die Leistungsvereinbarungen ab und ist für das Controlling zuständig.

Dank Globalsubventionen verringert sich die fachliche Betreuung und der Buchhaltungsaufwand des Bundes.

Die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone sind schwer abschätzbar, doch dürften die Bundesbeiträge aufgrund des Naturraumpotentials für die vier durch den Natur- und Landschaftsschutz sehr stark belasteten Kantone (BE, SZ, OW, GR) leicht zunehmen, für die neun stark belasteten Kantone (LU, UR, NW, FR, AI, SG, TI, NE, JU) etwa gleich bleiben und für die dreizehn normal belasteten Kantone (ZH, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AG, TG, VD, VS, GE) leicht abnehmen.

## **7.5. Wald**

### **7.5.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Aufgaben der Walderhaltung (Waldgesundheit, Biodiversität), Waldnutzung (Waldwirtschaft, Holzwirtschaft) und Abwehr der Naturgefahren sind Bund und Kantonen zweckmässig zuzuteilen sowie sachgerecht zu finanzieren und zu organisieren.

### **7.5.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Waldpolitik ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Letztere sind verantwortlich für den Vollzug des Waldgesetzes, wobei sie der Bund finanziell unterstützt (Waldpflege und Bewirtschaftungsmassnahmen 54%, Schutz vor Naturereignissen 33%, Strukturverbesserungen und Erschliessungsanlagen 13%). Das System weist die bekannten Mängel auf:

- Unzulässige Vermischung von Effizienz- und Umverteilungszielen durch die Abstufung nach der Finanzkraft der Kantone
- Fehlender Anreiz für Kostenminimierung durch hohe Subventionssätze und Abrechnungen nach Aufwand
- Aufsplitterung der Subventionen und zu enger Spielraum für subventionswürdige Objekte.

### **7.5.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Die Waldpolitik bleibt eine Verbundaufgabe, wird aber durch Anwendung neuer Instrumente erheblich verbessert, namentlich administrativ vereinfacht. Der Bund beschränkt sich auf die strategische Führungsrolle, verbunden mit einem effizienten Controlling, während die Kantone mehr operationelle Verantwortung übernehmen und das Projektmanagement an Bedeutung gewinnt.

*Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

### *Gesetzeselemente*

Im Rahmen des gegenwärtig laufenden Projektes «effor2» (Neue forstliche Subventionspolitik) werden neue Instrumente zur Finanzierung von Waldleistungen evaluiert und anhand von Pilotprogrammen getestet. Die Resultate dieser Tests werden zu gesetzlichen Anpassungen führen, die momentan jedoch noch nicht im Detail skizziert werden können. Die Pilotphase von effor2 selber kann im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen (Waldgesetz, Subventionsgesetz) durchgeführt werden.

Die Auswirkungen auf das Subventionsgesetz (SuG), das BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie auf das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) sind zu untersuchen. Ev. sind im Bereich Naturgefahren die Änderungen des Waldgesetzes auf das Wasserbaugesetz (WBG) und das MinStG abzustimmen.

### *Erläuterungen*

Das Projekt «effor2» testet auf der Basis des unveränderten Zweckartikels des Waldgesetzes ein neues Konzept der Aufgabenteilung: der Bund arbeitet mit dem oder den betroffenen Kanton(en) ein mehrjähriges Programm aus, welches in einer Leistungsvereinbarung ein messbares Ziel (z.B. Schutz vor Naturereignissen) definiert und die effiziente und transparente Verwendung der öffentlichen Gelder gewährleistet.

Der Bund beschränkt sich auf die strategische Ebene und nimmt mittels eines ausgebauten Reportings auf der Basis von Stichproben das Controlling wahr. Die Bundesbeiträge stellen auf ein regional differenziertes Grundangebot ab, sind resultatorientiert und werden global ausgerichtet. Erzielte Einsparungen kann ein Kanton zusätzlich forstlichen Zwecken zuführen. Für den Fall der Nichterreichung des im Vertrag fixierten Zieles müssen geeignete Instrumente bereitgestellt werden (z.B. nur teilweise Finanzierung, Rückforderung o.ä.).

Die Grundlagen und Kriterien zur Finanzierung eines Programmes werden durch den Bund (BUWAL, Eidg. Forstdirektion F+D) erarbeitet. Dabei wird einerseits aufgrund von Kriterien, die sich auf die eidg. Forstpolitik abstützen, das nationale Interesse am Programm ermittelt. Andererseits beurteilt der Kanton das Programm aus seiner Sicht und definiert seine Erwartungen an den Bund. Die Höhe der finanziellen Bundesleistungen richtet sich zusätzlich danach, wie anspruchsvoll und aufwendig das Programm aufgrund regionaler oder topographischer Gegebenheiten ausfällt. Der effektive Programmbeitrag des Bundes ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund und Kanton. Auf dem Weg von der massnahmen- hin zur leistungsorientierten Unterstützung werden die Finanzierungsinstrumente entsprechend angepasst werden müssen. Da Unwetterereignisse nicht planbar sind, können überdies Prioritäten und Finanzbedarf kurzfristig in erheblichem Ausmass ändern.

Die Kantone tragen die volle Verantwortung für die Zielerreichung. Sie bereiten die Projekte vor, führen sie durch und kontrollieren sie. Beim Schutz vor Naturereignis-

sen können dies z.B. biologische Massnahmen wie präventive Pflege von Schutzwäldern oder technische Massnahmen wie Lawinenverbauungen sein. Um die Biozönose Wald zu schützen, sind Massnahmen im Bereich Waldreservate, Jagd, Natur- und Landschaftsschutz sinnvoll.

## **7.6. Hochwasserschutz**

### **7.6.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Der Hochwasserschutz soll ein gesamtschweizerisch vergleichbares Niveau erreichen; ein weiterer Anstieg der Schadenssummen soll verhindert, die Prävention gefördert und mit den Unsicherheiten im Bereich der naturbedingten Hochwassergefahren besser umgegangen werden.

### **7.6.2. Heutige Ausgestaltung**

Gemäss dem am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) leistet der Bund für Massnahmen des Hochwasserschutzes im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen und Finanzhilfen an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Beiträge an Schutzbauten und Anlagen (bis 45 %) sowie an Gefahrenkataster und Gefahrenkarten, die Einrichtung und den Betrieb von Messstellen sowie den Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen (bis 70 %). An Unterhaltsmassnahmen werden keine Abgeltungen gewährt. Der Bund leistet ebenfalls Beiträge an die Wiederherstellung wichtiger Bauten und Anlagen des Hochwasserschutzes, die trotz sorgsamem Unterhaltes ihren Zweck nicht mehr erfüllen oder bei Hochwasserereignissen zerstört würden sowie für die Räumung und Wiederherstellung des Abflussprofils nach Naturereignissen (möglicher max. Zuschlag von 20 %).

Aus der Sicht des Vollzuges gibt es dabei folgende Problempunkte:

- Im Gegensatz zu anderen Verbundbereichen (Wald, Natur- und Landschaft) sind finanzstarke Kantone von den Subventionen ausgeschlossen.
- Im Bereich Hochwasserschutz ist mit der Einführung einer Minimalgrenze für Subventionen (heute Fr. 100'000.--) in der Aufgabenteilung Bund / Kantone zwar eine Verwesentlichung eingeführt worden. Damit können jedoch zweckmässige und kostengünstige Massnahmen nicht subventioniert werden, welche nicht eine Baukostenschwelle von Fr. 220'000.-- erreichen (minimale Grenze bei finanzschwachen Kantonen beim ordentlichen maximalen Satz von 45 %). Es ist denkbar, dass deswegen an sich kostengünstige Lösungen künstlich verteuert werden, um Bundesmittel fliessen zu lassen.
- Extreme Belastungen, insbesondere der kleinen und bevölkerungsarmen Kantone können durch die im Gesetz vorgesehene maximale Erhöhung des Subven-

tionssatzes um 20 % (von 45 % auf maximal 65 %) nur bedingt abgefangen werden. Folge davon sind Anträge für Sonderhilfen z.B. in den Jahren 1987 und 1993.

In der Regel werden die Subventionen projektweise zugesprochen, wobei der Subventionssatz nach einem mit der Eidg. Finanzverwaltung abgesprochenen Kriterienkatalog (Bedeutung des Vorhabens; Vorteile ausserhalb des Hochwasserschutzes; mögliche Beteiligung von Verursachern und begünstigten Dritten) abgestuft wird. Das ordentliche Maximum wird nur bei wichtigen Projekten mit einem guten Kosten-Nutzenverhältnis gewährt.

### **7.6.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Der Hochwasserschutz bleibt eine Verbundaufgabe. Der Bund ist im wesentlichen verantwortlich für die strategische Führung, für grössere Schutzbauten und die Bewältigung bedeutender Schadenereignisse, wofür er mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliesst. Die Kantone haben die operationelle Führung inne und besorgen den Vollzug.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Wasserbaugesetz (WBG, SR 721.100).

Auf die Abstufung der Beiträge und Finanzhilfen nach der Finanzkraft ist zu verzichten und die Einführung der neuen Instrumente zu ermöglichen. Im weiteren sind die Anpassungen des WBG auf das Finanzhaushaltgesetz (FHG), das Subventionsgesetz (SuG), das BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie das Waldgesetz (WaG) abzustimmen.

#### *Erläuterungen*

Die Prüfung des Bereichs Hochwasserschutz hat ergeben, dass die heute bestehende Aufgabenteilung den Zielvorstellungen des NFA bereits sehr nahe kommt, nämlich:

#### *Bund (strategische Führung):*

- Grundlagen zu Belangen des Hochwasserschutzes
- Schutzbauten und Anlagen sowie Renaturierungen von grösserer Bedeutung
- Bewältigung bedeutender Schadenereignisse
- Aus- und Weiterbildung

– Beratung

*Kantone (operationelle Führung):*

- Unterhalt der Gewässer
- Periodische Überprüfung sowie Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Schutzbauten
- Bewältigung kleinerer Schadenereignisse (Räumungen, Wiederinstandstellungen)
- Schutzbauten und Anlagen sowie Renaturierungen bis 1 Mio. Fr.

Da Unwetterereignisse nicht planbar sind, können Prioritäten und Finanzbedarf kurzfristig in erheblichem Ausmass ändern.

Entsprechend den Zielvorstellungen des NFA muss für ein vom Bund definiertes Grundangebot im Hochwasserschutz eine globale Abgeltung definiert werden, die von einem einfachen Parameter abhängt. Von allen bisher untersuchten finanzunabhängigen Parametern war jener der Fliessgewässerlänge der geeignetste Indikator zur Bemessung von Globalbeiträgen. Er genügt jedoch nicht und könnte zu Ungerechtigkeiten führen. Die bisherigen Arbeiten haben vielmehr gezeigt, dass die Kenntnis der Grössen «Gefahrenpotential» und «Schadenpotential» als objektive Kriterien unerlässlich sind. Zu deren Bestimmung müssen gesamtschweizerisch vergleichbare Grundlagen zur Verfügung stehen, was heute noch nicht der Fall ist. Zur Zeit wird die Bereitstellung der erforderlichen Grundlagen, insbesondere der Gefahrenkarten, basierend auf den heute geltenden gesetzlichen Grundlagen, mit Priorität gefördert.

Sobald zusätzliche Grundlagen für die Kriterien vorliegen, kann zur Globalisierung des Grundangebotes übergegangen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt bringt die Einführung von Programmen im Vergleich zum Ist- Zustand bereits wesentliche Vereinfachungen.

## **7.7. Wildtiere (Jagd)**

### **7.7.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Zu regeln, zu finanzieren und zweckmässig zu organisieren ist der Artenschutz im allgemeinen, der Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel im speziellen sowie der Vollzug des Bundesgesetzes über die Jagd.

### **7.7.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Bundesgesetzgebung im Bereich Jagd und Artenschutz ist seit dem ersten Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 26. Mai 1875 durch eine «Arbeitsteilung» zwischen Bund und Kantonen charakterisiert. Die Kantone haben das Jagdregal inne und regeln die Fragen der Jagdausübung. Der Bund ist zuständig für die Grundsatzgesetzgebung und insbesondere für die Schutzbestim-

mungen für alle Vögel und Säugetiere. Er verpflichtet die Kantone zur Planung der Jagd und zur Wildschadenverhütung, welche für die Erhaltung von Schutzwäldern im Gebirge unerlässlich ist. Die positive Entwicklung vieler Wildtierarten (im letzten Jahrhundert sind einige Arten völlig oder beinahe ausgerottet worden) ist auf diese strengen Schutzbestimmungen des Bundes und auf die restriktive Jagdplanung der Kantone zurückzuführen.

Die Grundzüge der Aufgabenteilung (Schutz = Bund; Jagd = Kantone) wurden bei der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 beibehalten. Sie ist auch die Basis zur Lösung von Zielkonflikten zwischen Natur- und Tierschutz, Jagd, Waldnutzung, Landwirtschaft, Tourismus etc.

Mit insgesamt 1,8 Mio. Fr. für Grundlagenbeschaffung, Information, Dokumentation und Abgeltung von Leistungen für international und national bedeutende Schutzgebiete unterstützt der Bund den Schutz der Vögel und Säugetiere und ihrer Lebensräume in der Schweiz sowie den Ersatz der Wildschäden in den Schutzwäldern der Gebirge. Er erfüllt damit auch zahlreiche internationale Verpflichtungen.

### **7.7.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Der Bereich Wildtiere (Jagd) bleibt eine Verbundaufgabe. Der Bund regelt den Artenschutz und bezahlt für den Vollzug des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel weiterhin Beiträge. Ansonsten könnte der Schutz nicht mehr gewährleistet werden. Jedoch wird die Nutzung von Synergieeffekten im Artenschutz und die Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen mit globaler, resultatorientierter Beitragsgewährung zur Vereinfachung der Abläufe und zur Effizienzsteigerung führen. Alle Detailsubventionsregelungen entfallen.

#### *Keine weitere Verfassungsänderung*

Es kann der für die laufende Reform der Bundesverfassung vorgeschlagene Verfassungsartikel übernommen werden.

#### *Gesetzeselemente*

Im Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel müssen die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen geschaffen werden.

#### *Erläuterungen*

Zusammengefasst sehen die Kompetenzen und Aufgaben des Bundes wie folgt aus:

- Vollzug der internationalen Übereinkommen auf nationaler Ebene, so z.B.: geschützte Arten, Schonzeiten für jagdbare Arten, Schutzgebiete von nationaler

und internationaler Bedeutung, Bezeichnung von verbotenen Hilfsmitteln, Schutz ziehender Arten, Einschränkung und Verbot des Handels mit geschützten und bedrohten Arten, Information

- Entschädigung von durch national geschützte Tiere verursachten Schäden
- Strafbestimmungen, Versicherung
- Anforderungen in Bezug auf Fähigkeitsausweise.

Durch sein finanzielles Engagement setzt der Bund die Schutzbestimmungen auf effektive und effiziente Art durch. Gerade im Bereich der Erhaltung der Artenvielfalt ist es wichtig, dass der Bund die Kantone bei der Durchsetzung ihrer Aufgabe unterstützt, denn die Schutzziele können meist nur grossflächig, d.h. auf internationalem oder nationalem Niveau erreicht werden.

Die Kantone regeln und planen ihrerseits die Jagd (Jagdberechtigung, Jagdsystem, Jagdgebiet, Abschussplanung, Wildhut, Aufsicht, Wildschadenerfassung und -entschädigung bezüglich kantonale geschützte Tiere, kantonale Schutzgebiete) und vollziehen weitere bundesrechtliche Bestimmungen, insbesondere des Artenschutzes.

## **7.8. Fischerei**

### **7.8.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Der fischereiliche Artenschutz ist zu regeln, zu finanzieren und zweckmässig zu organisieren; eine völlige Harmonisierung mit dem Wasserbau ist sicherzustellen.

### **7.8.2. Heutige Ausgestaltung**

Das Parlament hat 1991 im Bereich Fischerei eine strikte Aufgabenteilung Bund/Kantone vorgenommen. Das Fischereigesetz wurde in ein Rahmengesetz umgewandelt, wobei die Anzahl Artikel halbiert wurde. Alle Subventionen im kantonalierten Bereich der fischereilichen Bewirtschaftung wurden gestrichen. Verblieben ist ein Restkredit (0.6 Mio. Fr.) für Finanzhilfen im Bereich des fischereilichen Artenschutzes (Renaturierung, Forschung, Information).

### **7.8.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Es bleibt bei der bestehenden Grundsatzgesetzgebung des Bundes. Auch die Finanzhilfen des Bundes an Dritte für den fischereilichen Artenschutz bleiben bestehen. Im Sinne einer Teilentflechtung entfällt allerdings die Bedingung einer kantonalen Mitbeteiligung.

### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

### *Gesetzeselemente*

Das Fischereigesetz ist in dem Sinn zu ändern, dass die Kantone keine ihrer Finanzkraft entsprechenden Beiträge mehr gewähren müssen.

### *Erläuterungen*

Das finanzielle Engagement des Bundes bleibt ungefähr auf gleichem Niveau.

## **7.9. Luftreinhaltung mit Mineralölsteuermitteln**

### **7.9.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Auch entlang von Strassen, die weder National- noch Hauptstrassen sind, ist die Luftreinhaltung zu regeln, zu finanzieren, zu organisieren und zu vollziehen.

### **7.9.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Luftreinhaltung ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Zwischen den Fachleuten des Bundes und der Kantone besteht eine enge Zusammenarbeit hinsichtlich Erarbeitung von Luftreinhalte-Strategien und im Vollzug. Der Finanzstrom vom Bund zu den Kantonen ist mit rund 10 Mio. Franken pro Jahr (d.h. rund Fr. 1.50 pro Einwohner und Jahr) relativ gering. Er beruht auf:

- der Verordnung über Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen gemäss Luftreinhalte-Verordnung (rund 10 Mio. Franken pro Jahr) sowie auf
- Artikel 51 des Umweltschutzgesetzes (USG) über Beiträge an Kontroll- und Überwachungseinrichtungen, die mehreren Kantonen dienen (rund 0,1 Mio. Franken pro Jahr).

Die Bundesbeiträge werden in erster Linie für strassenbauliche Massnahmen (vor allem Kreisel) verwendet. Grösstenteils nicht abgegolten bleibt der Aufwand der Kantone für den Vollzug (rund Fr. 3.50 pro Einwohner und Jahr), womit die verursachergerechte Finanzierung nur teilweise realisiert ist. Da rund die Hälfte der Luftverschmutzung durch den Verkehr verursacht wird, müsste auch rund die Hälfte des Vollzugaufwandes für die Messung und Überwachung der Luftqualität, für lufthygienische Massnahmenpläne u.a.m. durch den Strassenverkehr gedeckt werden.

Die Mängel der heutigen Regelung sind:

- Es werden Einzelprojekte subventioniert, die von den Kantonen eingereicht und vom Bund einzelfallweise auf deren Beitragsberechtigung geprüft werden.

- Die gesetzlichen Bestimmungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen sind starr und einschränkend formuliert.
- Die Kantone haben zu wenig Spielraum zur Setzung von sinnvollen Prioritäten.
- Der Bund hat keinen Einfluss auf die Zahl der von den Kantonen eingereichten Projekten und damit keine Steuerungsmöglichkeit.

### **7.9.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Die Kantone vollziehen die strassenverkehrsbedingte Luftreinhaltung entlang von Strassen, die weder National- noch Hauptstrassen sind, mit den ihnen vom Bund zugeteilten Mitteln neu selbständig im Rahmen der Zweckbindung gemäss BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer. Insofern findet eine Teilentflechtung statt.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

- Umweltschutzgesetz: Art. 50 (Beiträge für Umweltschutzmassnahmen bei Strassen) ist anzupassen, Art. 51 (Kontroll- und Überwachungseinrichtungen) ist zu streichen.
- BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer: Art. 25-27 (Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen) sind anzupassen.

#### *Erläuterungen*

Im Sinne einer effizienten, pauschalisierten Anwendung des Verursacherprinzips werden neben den bisherigen projektbezogenen Beiträgen von Fr. 1.50 pro Einwohner und Jahr den Kantonen vom Bund neu zusätzlich Fr. 3.50 pro Einwohner und Jahr für allgemeine, verkehrsbedingte Vollzugsaufgaben im Bereich Luftreinhaltung abgegolten. Diese Bundesbeiträge von Fr. 5.- pro Einwohner und Jahr, d.h. insgesamt 35 Millionen Franken pro Jahr, werden gestützt auf Art. 2 USG und Art. 25-27 BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer aus den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen geleistet. Da Agglomerationen und Ballungsgebiete grössere Luftbelastungen aufweisen als ländliche Gebiete und die Abgeltungen proportional zur Einwohnerzahl erfolgen, erhalten diese Gebiete auch grössere Abgeltungen für ihren Vollzugsaufwand. Dabei entscheiden die Kantone im Rahmen der unverzichtbaren Zweckbindung der Mittel selbständig über die Verwendung der globalen Verursacher-Beiträge an ihre Vollzugsaufgaben im Bereich Luftreinhaltung.

Die fallweise Prüfung von Einzelprojekten durch den Bund entfällt. Die Kontrolle erfolgt vielmehr im Rahmen der Oberaufsicht des Bundes über den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung: durch jährliche Berichte legen die Kantone Rechenschaft über die Verwendung der zugeteilten Mittel ab. Der Beitragssatz wird periodisch überprüft und je nach Entwicklung angepasst. Die neue Regelung bewirkt eine Beschleunigung und Vereinfachung der administrativen Verfahren.

## **7.10. Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln**

### **7.10.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Der Lärmschutz entlang der Kategorie «übrige Strassen» (alle Strassen ohne National- und Hauptstrassen) ist zu regeln, zu finanzieren, zu organisieren und zu vollziehen.

### **7.10.2. Heutige Ausgestaltung**

Nach Umweltschutzgesetz sind im Bereich der Lärmbekämpfung entlang von Strassen die Kantone für den Vollzug zuständig. An die Kosten der Lärmsanierungsmassnahmen an bestehenden Strassen erhalten sie aus Mineralölsteuermitteln zweck- und objektgebundene Bundesbeiträge, die nach Strassenkategorie, Finanzkraft sowie bei den übrigen Strassen auch nach den Kosten der Sanierung abgestuft sind.

Die Kriterien von Sanierungspflicht, -umfang und -dringlichkeit sind in den bundesrechtlichen Lärmschutzbestimmungen gemäss Umweltschutzgesetz (USG) und Lärmschutz-Verordnung (LSV) festgelegt. Es obliegt den Kantonen (und Gemeinden) zu bestimmen, welche Strassen mit welchen Massnahmen lärmsaniert werden sollen. Sie tragen damit die Gesamtverantwortung. Um eine Zusicherung von Bundesbeiträgen zu erhalten, stellen die Kantone auf der Grundlage des Lärmbelastungskatasters dem Bund ein Strassenlärmsanierungsprogramm (mit einer Kostenschätzung der Lärmsanierung) zur Genehmigung zu. BUWAL und ASTRA prüfen das Sanierungsprogramm gemeinsam. Das BUWAL beschränkt sich auf die Beurteilung akustischer Aspekte und auf die Verhältnismässigkeit der Massnahmen sowie die Beitragsberechtigung, das ASTRA auf die strassenbauseitigen sowie die verkehrs- und sicherheitstechnischen Aspekte. Die Mitwirkung des Bundes ist demnach strategischer und konzeptioneller Art und dient der Kontrolle und Steuerung der Budgetmittel. Der Vollzug der LSV erfolgt in der ganzen Schweiz nach denselben Regeln.

Die heutige Bindung der Bundesbeiträge an einzelne Projekte und Objekte erweist sich als zu eng:

- Bei Verzögerungen in der Realisierungsphase eines Projektes (z.B. infolge von Einsprachen und Beschwerden) können die Kantone Budgetmittel nicht von einem Projekt auf ein anderes verschieben.
- Die vom Parlament jährlich bewilligten Budgetmittel aus dem Treibstoffzoll werden zum Teil nicht abgerufen, weil die Kantone ihre Projekte infolge fehlender Finanzierung des kantonalen Kostenanteils nicht im vorgesehenen Zeitrahmen abwickeln können.
- Die unterschiedlichen Beitragssätze für Lärmschutzmassnahmen bei National-, Haupt- und übrigen Strassen bewirken, dass die Kantone vielfach zuerst die Strassen mit den höchsten Beitragssätzen sanieren, also hauptsächlich Nationalstrassen.

### **7.10.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Der Bund zieht sich aus dem Vollzug der Lärmschutz-Verordnung entlang von Strassen zurück. Die Kantone erhalten die nach dem BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für den Lärmschutz reservierten Mittel zur bestimmungsgemässen Verfügung in eigener Kompetenz. Zuteilungskriterium ist der Lärmbelastungskataster. Insofern findet eine Teilentflechtung statt. Damit müssen bei Strassenlärmsanierungen nicht mehr zwingend gesamtschweizerisch die gleichen Sanierungsgrundsätze angewandt, sondern können regionale oder lokale Prioritäten gesetzt werden.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Auf Gesetzesstufe ist eine Revision von Artikel 50 des Umweltschutzgesetzes (Beiträge für Umweltschutzmassnahmen an Strassen) und eventuell eine Änderung des BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteueres notwendig.

#### *Erläuterungen*

Der Lärmschutz entlang der Kategorie «übrige Strassen» ist nicht Aufgabe des Bundes, sondern ein lokales Problem, das auf der Stufe der Gemeinden am effizientesten gelöst wird. Folglich kann sich der Bund aus dem Vollzug der Lärmschutz-Verordnung gänzlich zurückziehen. Die Kantone und Gemeinden erhalten in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips grösstmögliche Selbständigkeit. Sie tragen die Verantwortung sowohl für die zu treffenden Lärmschutzmassnahmen als auch für die Kostenseite. Wie die Massnahmen zu planen und zu realisieren sind, ist im USG und in der LSV festgelegt. Zuteilungskriterium der Finanzmittel sind die Lärmkataster, welche Angaben über das Ausmass der Lärmbelastungen enthalten. Für den

Bund entfällt die Prüfung der Sanierungsprogramme, von denen es bisher allerdings nur wenige gibt. Die Beratung der kantonalen Fachstellen durch den Bund bleibt.

Der geschätzte, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten anfallende Sanierungsbedarf beträgt für National- und Hauptstrassen je etwa 600 - 700 Millionen Franken, für die übrigen Strassen etwa 1'700 Millionen. Bisher beliefen sich die für Lärm-sanierungen bei den «übrigen Strassen» ausbezahlten Bundesbeiträge jährlich allerdings nur auf rund 7 Millionen Franken.

## **7.11. Abfallanlagen**

### **7.11.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Abfallentsorgung ist zweckmässig zu regeln, zu finanzieren, zu organisieren und zu vollziehen.

### **7.11.2. Heutige Ausgestaltung**

Bis 1997 hat der Bund die Erstellung von Anlagen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen gestützt auf das Gewässerschutzgesetz (GSchG) mit Subventionen unterstützt. Diese betragen 13.5 % bis maximal 31.5 % der beitragsberechtigten Investitionskosten. Pro Jahr wurden bis zu 65 Millionen Franken oder rund 10 Franken pro Einwohner ausbezahlt. Mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes Anfang der 90er Jahre und den nachfolgenden Sparbeschlüssen hat der Bund diese Subventionen bereits deutlich reduziert. Die am 1. November 1997 in Kraft getretene erneute Änderung des Gewässerschutzgesetzes beendet grundsätzlich die Subventionierung von Abfallanlagen durch Bund und Kantone (Ausnahme: «Notfallklausel»: Art. 62 GschG) und überbürdet die Kosten der Abfallentsorgung den Verursachern. Die Kantone sind verpflichtet, für einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen zu sorgen und die Beseitigung der Siedlungsabfälle durch verursachergerechte, kostendeckende Gebühren zu finanzieren, was faktisch den Gemeinden überbunden worden ist. Da grössere Abfallanlagen deutlich tiefere Behandlungskosten aufweisen, ermöglicht vor allem die interkantonale Zusammenarbeit, wozu die Kantone durch das USG verpflichtet werden, noch erhebliche Einsparungen. Wenn sich die Kantone über die gemeinsame Nutzung von Abfallanlagen nicht einigen, kann der Bund gemäss Art. 31a Abs. 2 USG entscheiden.

Nur im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen ist der Bund nicht bloss zur Gesetzgebung zuständig, sondern auch für den Vollzug besorgt (Erteilung von Import- und Exportbewilligungen; Selektion und regelmässige Inspektion von Entsorgungsanlagen und -transporten). Eine Koordination durch den Bund drängt sich aber auch aufgrund der geringen Zahl von Gesuchen für Abfallimport bzw. -export (ca. 300 pro Jahr) sowie wegen der kleinen Zahl der in diesem Geschäftsbereich tätigen Firmen auf.

### 7.11.3. Neue Lösung

#### *Teilentflechtung und interkantonale Zusammenarbeit*

Mit der am 1. November 1997 in Kraft getretenen Revision von Gewässer- und Umweltschutzgesetz sind die Anliegen des neuen Finanzausgleichs bereits weitgehend erfüllt. Für die Abfallentsorgung sind die Kantone vollumfänglich zuständig. Der Bund beschränkt sich auf die Grundsatzgesetzgebung. In dieser wird folgendes geregelt: Koordination der Planung der Entsorgungsanlagen, Abfallvermeidung und -verwertung, Schadstoffhöchstwerte bzw. Minimalstandards bei der Abfallentsorgung, grenzüberschreitender Verkehr mit Sonderabfällen. Hier besorgt der Bund auch den Vollzug. An Entsorgungsanlagen werden keine Subventionen mehr bezahlt.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

In Art. 36 und 41 USG ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bereits im Sinne der Neuordnung des Neuen Finanzausgleichs geregelt; der Bund gibt den Rahmen vor, die Kantone haben die operative Verantwortung. Zweckmässigere Regelungen sind lediglich bei der Verwertung oder Entsorgung von Aushub- und Ausbruchmaterialien sowie bei der für die UVP-Pflicht von Abfallanlagen massgebenden Mengenschwelle anzustreben. Auch die Gesetzgebung zur Abfallvermeidung (Produktionsverfahren, Schadstoffgehalt, Verpackungen) entspricht bereits der Vorgabe des Neuen Finanzausgleichs. Allerdings ist die Teilfinanzierung der Siedlungsabfallentsorgung aus vorgezogenen Entsorgungsgebühren (VEG) noch vermehrt vorzusehen. Im Bereich der Kontrolle des nationalen und grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen soll die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundes (gemäss Art. 30f USG) beibehalten bleiben.

#### *Erläuterungen*

Konkret ist der Bereich Abfallanlagen bezüglich Finanzierung sowie Aufgaben- und Kompetenzteilung wie folgt bereits neu ausgestaltet worden:

- Die Aufgabe wird prinzipiell den Kantonen zugewiesen.
- Die Kantone sind zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet. Unterschiedliche finanzielle Belastungen werden mittels Lastenausgleich abgegolten (Vermeiden von Trittbrettfahren, Nutzung von Skalenerträgen).
- Der Bund zieht sich aus der (Mit-)Finanzierung von Abfallanlagen zurück. Nachachtung ist dem Verursacherprinzip zu verschaffen. Allerdings stösst die Durchsetzung dieses Prinzips - insbesondere bei speziellen Stoffen aus Siedlungsabfällen - teilweise noch auf Schwierigkeiten (z.B.: getrennte Sammlung und Verwertung geeigneter Siedlungsabfälle sowie Entsorgung kleiner Mengen von Sonderabfällen aus Haushaltungen).

- Die Rolle des Bundes liegt einzig in der Durchsetzung der Zusammenarbeit der Kantone, der Vorgabe von Leitplanken (Umweltstandards, Umsetzung von internationalen Verpflichtungen), der Konfliktlösung sowie der Regelung (inkl. Vollzug) des internationalen Grenzverkehrs mit Sonderabfällen.

## **7.12. Gewässerschutz / Abwasseranlagen**

### **7.12.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Der Gewässerschutz ist auf der Basis einer integralen Betrachtungsweise zweckmässig zu regeln, zu planen, zu finanzieren und zu vollziehen. Die Mittel sind so einzusetzen, dass mit den kleinsten volkswirtschaftlichen Kosten der grösste Umweltgewinn resultiert.

### **7.12.2. Heutige Ausgestaltung**

Gewässerschutz ist eine Aufgabe, bei der Bund und Kantone zusammenwirken. Beispiel einer Aufgabe, die dezentral gelöst werden kann, ist die klassische Siedlungs-entwässerung. Ein Beispiel, bei dem der Bund gefordert ist, stellt die Umsetzung der neuen Agrarpolitik dar, bei der es gilt, unter anderem auch die gewässerrelevanten Emissionen der Landwirtschaft zu reduzieren. Die Ausgestaltung des ökologischen Leistungsnachweises wird eine erhebliche generelle Entlastung der Gewässer bringen.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Gewässerschutzgesetzes am 1. November 1997 wurde die Teilsubventionierung von Abwasseranlagen, Sammelleitungen und Abfalldeponien weiter abgebaut. Uebrig geblieben sind Bundesbeiträge an:

- Kosten kommunaler und regionaler Entwässerungsplanung (nur noch zeitlich limitiert);
- Abwasseranlagen, die der Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen oder von Beschlüssen internationaler Organisationen (Stickstoffreduktion) dienen (50 Prozent der anrechenbaren Kosten);
- Untersuchungen der ungenügenden Wasserqualität wichtiger Gewässer und Grundwasservorkommen;
- die Ausbildung von Fachpersonal und die Aufklärung der Bevölkerung;
- die Erstellung kantonaler Inventare über Wasserversorgungsanlagen und Grundwasservorkommen;
- die Schadendienste im Rahmen der kantonalen Schadenwehrkonzepte;
- erfolgversprechende neuartige Anlagen und Einrichtungen, vornehmlich in Form einer Risikogarantie.

Mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 wurde ins Gewässerschutzgesetz (GSchG) neu Art. 62a aufgenommen. Mit dieser Rechtsgrundlage kann der Bund den Kantonen zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen in empfindlichen Gebieten unter bestimmten Bedingungen im Rahmen

ökologischer Direktzahlungen Abgeltungen leisten. Der Bund beteiligt sich an den Kosten mit 50 % - 80%.

### **7.12.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Die strategische Führung liegt beim Bund. Er lässt seine Mittel dort einsetzen, wo mit den kleinsten volkswirtschaftlichen Kosten der grösste Umweltgewinn resultiert. Entsprechend steuert er die Direktzahlungen in der Landwirtschaft und finanziert er punktuell ausschliesslich Abwasseranlagen, die der Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen dienen. Im übrigen zieht sich der Bund finanziell fast vollständig aus der Abwasserbehandlung zurück [Ausnahmen: Einräumung von Unterstützungsmöglichkeiten (Kann-Formulierungen) für Forschungsprojekte und Technologieförderung im Bereich Abwasseranlagen]. Insofern findet eine Teilentflechtung statt.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Die Gesetzgebung (Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 und Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998) ist in dem Sinn zu straffen, dass sich der Bund auf das Grundlegende beschränkt, dieses jedoch voll finanziert. Insbesondere soll die Abgeltung für die Reduktion des Stickstoffs bei Abwasserreinigungsanlagen 100 % der anrechenbaren Kosten, pro Jahr aber höchstens Fr. 120'000.-- pro Tonne eliminierten Stickstoff betragen. Ebenso sollten die Abgeltungen für Massnahmen der Landwirtschaft nach Art. 62a GSchG voll vom Bund aufgebracht werden. Der Bund soll aber auch Aufgaben der Kantone, soweit diese im gesamtschweizerischen Interesse liegen, durch eigene Arbeiten unterstützen oder finanziell fördern können. Darüber hinaus sind ins Auge zu fassen:

- die Ergänzung der Agrarreform und der Umweltschutzgesetzgebung durch eine Kompetenzdelegation, wonach der Bundesrat bezüglich Emission umweltrelevanter Stickstoffverbindungen Stabilisierungs- oder Reduktionsziele festlegen kann;
- die gesetzliche Verankerung der Möglichkeit der raschen Einführung einer Lenkungsabgabe auf Stickstoff-Düngern, falls ein für Stickstoffverbindungen gesetztes Emissionsreduktionsziel nicht erreicht wird;
- die Sicherstellung des Betriebes der Schädendienste für Transporte gefährlicher Güter auf der Strasse und der Schiene gemäss Verursacherprinzip aus Treibstoffzoll- oder Schwerverkehrsabgabemitteln;
- die Möglichkeit des Bundes, bei erfolgversprechenden, neuartigen Anlagen und Einrichtungen eine Risikogarantie zu übernehmen oder sich an der Entwicklung von Anlagen und Verfahren, mit denen der Stand der Technik im allgemeinen Interesse des Gewässerschutzes erhöht wird, finanziell zu beteiligen (wie bisher).

### *Erläuterungen*

Eine optimale Gewässerschutzpolitik geht von einer integralen Betrachtungsweise aus. Wie Ökologie und Ökonomie beim Stickstoffhaushalt verknüpft werden können, zeigt der Bericht «Strategie zur Reduktion von Stickstoffemissionen». Die Schweiz hat sich bereit erklärt, ihren Teil zur Reduktion der Stickstoffbelastung der Nordsee beizutragen. Sie hat auch das Nitratproblem des Grundwassers zu lösen, wobei die eingeleitete Agrarreform einen grossen Teil der Gewässerentlastung (22'000 t Stickstoff pro Jahr) übernehmen wird. Die Investitionen im Bereich der Abwasserreinigungsanlagen können also durch Ausnutzung des Entlastungspotentials der Landwirtschaft tief gehalten werden.

Zur Umsetzung völkerrechtlicher Vereinbarungen oder von Beschlüssen internationaler Organisationen gibt der Bund das strategische Stickstoffreduktionsziel vor und finanziert er die Kosten pro Tonne installierte N-Reduktion. Damit wirkt er gezielt am richtigen Ort und nur in Kantonen im Rheineinzugsgebiet unterhalb der Seen. Gleichzeitig muss mit dem Vollzug des neuen LwG die oben prognostizierte Entlastung auch als Ziel festgelegt werden. Somit kann sichergestellt werden, dass die Investitionen für eine Entlastung im Bereich der Abwasserreinigungsanlagen nicht durch zu geringe Ausnutzung des Entlastungspotentials in der landwirtschaftlichen Produktion - die im übrigen die Gewässer mit mehr Stickstoff belastet als die Siedlungsentwässerung - ihrer Wirkung beraubt werden.

Nach Begleichung der Subventionsguthaben der Kantone durch die Eidgenossenschaft («Altlasten» von über einer Milliarde Franken) ziehen sich Bund und Kantone aus der Mitfinanzierung konventioneller Abwasseranlagen zurück. Für den Bund entfallen auch die finanziellen Aufwendungen für die GEP (Generelle Entwässerungspläne) sowie für die kantonalen Chemiewehren nach GSchG.

## **7.13. Landwirtschaftliche Marktmassnahmen**

### **7.13.1. Produktion und Absatz**

#### **7.13.1.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Produktion und der Absatz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist zweckmässig zu regeln, zu finanzieren und zu organisieren. Qualität und Absatz sollen gefördert werden.

#### **7.13.1.2. Heutige Ausgestaltung**

Bis vor kurzem wurden Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Produkte (insbesondere Milch und Getreide) zum Teil eingehend geregelt und die Preise gestützt. Diese vom Mehranbau während des letzten Weltkrieges geprägte Agrarpolitik wird durch die inzwischen beschlossene neue Agrarordnung AP 2002 auf die neuen

Anforderungen eines offenen Weltmarktes und die gestiegenen Erwartungen von Seiten der Ökologie ausgerichtet.

### **7.13.1.3. Neue Lösung**

#### *Entflechtung*

Im Sinn einer Entflechtung trägt der Bund die ungeteilte Verantwortung. Er bestimmt, ob er die Aufgabe mit eigenen Vollzugsorganen erfüllen oder ob er andere Leistungsvollbringer zuziehen will. Auch die Finanzierung ist ausschliesslich Bundessache.

#### *Keine weitere Verfassungsänderung*

Der neue Verfassungsartikel, der am 9. Juni 1996 von Volk und Ständen angenommen wurde, trägt der Neuausrichtung der Agrarpolitik Rechnung und ist deren Grundlage.

#### *Gesetzeselemente*

Im Rahmen der Agrarpolitik 2002 (AP 2002) ist mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz (LwG) vom 29. April 1998 die gesetzliche Grundlage für die Neuausrichtung der Agrarpolitik bereits geschaffen worden.

#### *Erläuterungen*

Der Bund setzt für die Produktion und den Absatz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen Rahmenbedingungen fest, damit die Landwirtschaft aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann. Er fördert Qualität und Absatz und kann sich an den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen. Dazu greift der Bund mit Beiträgen, Einfuhrzöllen, Zollkontingenten, Schwellenpreisen, Einfuhrbewilligungen, Leistungsaufträgen etc. ins Marktgeschehen ein und kann Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen. Seine Interventionen setzen teils angemessene Leistungen der interessierten (Branchen-) Organisationen voraus.

## **7.13.2. Qualitätssicherung (ohne Milch)**

### **7.13.2.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Qualitätssicherung in der Landwirtschaft ist zweckmässig zu regeln und zu finanzieren.

### **7.13.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Zurzeit bestehen nicht nur bei der Qualitätssicherung in der Milchproduktion (vgl. MIBD), sondern auch in verschiedenen anderen Bereichen Bestrebungen, eine lückenlose Produkte- und Herkunftsdeklaration sicherzustellen (z.B. «Qualitätsmana-

gement- Fleisch»; AOC-Bezeichnungen<sup>15</sup>, etc.). Der Bund beschränkt sich dabei auf die Grundsatzgesetzgebung und die Globalanerkennung gegenüber Drittstaaten. Die Kantone unterstützen ihrerseits den Aufbau regionaler Marken und Projekte mit Starthilfen. Der eigentliche Aufbau und die Durchführung liegt in den Händen der Marktorganisationen oder zu diesem Zwecke gebildeter Körperschaften.

### **7.13.2.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Der Bund setzt weiterhin nur die Rahmenbedingungen fest und kann sich beim Aufbau und bei der Anerkennung von Qualitätssicherungssystemen auf nationaler Ebene im Sinne von Leistungsaufträgen beteiligen. Die Kantone bzw. Regionen bieten je nach Bedarf Starthilfe für kantonale und regionale Projekte.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Der neue, am 9. Juni 1996 von Volk und Ständen angenommene Verfassungsartikel trägt dieser Neuausrichtung der Agrarpolitik Rechnung und ist deren Grundlage.

#### *Gesetzeselemente*

Mit dem neuen LwG (AP 2002) ist die gesetzliche Grundlage für entsprechende Regelungen bereits geschaffen.

#### *Erläuterungen*

Abgesehen von den genannten Fällen ist die Qualitätssicherung Sache der Marktpartner und der Interessengruppen. Die entstehenden Kosten müssen von den jeweiligen Auftraggebern getragen werden.

### **7.13.3. Milchwirtschaftlicher Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD; Qualitätssicherung im Milchbereich)**

#### **7.13.3.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Zur Qualitätssicherung bei Milch und Milchprodukten ist der Milchwirtschaftliche Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD) zweckmässig zu regeln, zu finanzieren und zu organisieren.

#### **7.13.3.2. Heutige Ausgestaltung**

Zur Sicherung der Qualität von Milch und Milchprodukten erlässt der Bund Vorschriften und kann die Verarbeitung von Verkehrsmilch einer Bewilligungspflicht

---

<sup>15</sup> Appellation d'origine contrôlée.

unterstellen. Die Kantone und milchwirtschaftlichen Organisationen sind verpflichtet, gemeinsam milchwirtschaftliche Inspektions- und Beratungsdienste zu unterhalten. Diese haben Inspektionen, Untersuchungen und Beratungen nach Bundesvorschrift durchzuführen. Der Bund beteiligt sich an den Kosten und entschädigt erbrachte Leistungen. Es handelt sich also um eine Verbundaufgabe, in welche sich verschiedene Akteure teilen (Organe von Bund und Kantonen, Branchenorganisationen, Lebensmittelkontrollen, Aus- und Weiterbildungs- und Beratungsinstitutionen). Doppelspurigkeiten sind dabei nicht zu vermeiden.

### **7.13.3.3. Neue Lösung**

#### *Entflechtung*

Es wird eine Entflechtung von Qualitätssicherung, Inspektion nach Milchqualitätsverordnung, Beratung sowie von Aus- und Weiterbildung vorgenommen.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Art.11 des neuen LwG (AP 2002), der die Frage der Qualitätssicherung generell regelt, muss angepasst werden. Im weiteren wird zu prüfen sein, ob Art. 44 LwG zu revidieren ist.

#### *Erläuterungen*

*(Allfällige Konsequenzen der bilateralen Verhandlungen CH/EU sind noch nicht berücksichtigt).*

Wie bei den übrigen Marktmassnahmen sollte eine klare Trennung von Qualitätssicherung, Inspektion nach Lebensmittelrecht und Beratung vorgenommen werden. Die Qualitätssicherung ist eine Aufgabe, die üblicherweise von den Marktpartnern oder den Branchenorganisationen wahrgenommen und auch finanziert wird. Somit kann sich der Bund vollständig aus der Finanzierung zurückziehen und sich auf den Erlass der notwendigen Vorschriften beschränken.

Die Kantone ihrerseits sorgen für die Inspektion und die Kontrolle der Betriebe bezüglich der Lebensmittelvorschriften auf ihrem Hoheitsgebiet. Dabei sind die Vorschriften der Lebensmittelkontrolle anzuwenden. Eigenverantwortung mit Stichprobenkontrollen sollen im Vordergrund stehen.

Die Beratung ist nachfrageorientiert auszugestalten und vom Kunden zu bezahlen. Es steht den Kantonen frei, welches Angebot an Aus- und Weiterbildung sie in diesem Bereich anbieten und auch finanzieren wollen. Vorgaben aus dem Bereich der Berufsbildung sind einzuhalten.

Durch den vollständigen finanziellen Rückzug des Bundes haben die milchwirtschaftlichen Organisationen (d.h. letztendlich die Milchproduzenten) Kosten in der Höhe von rund 5.5 Mio. Franken zu übernehmen. Demgegenüber können durch Vereinfachungen und Nutzung von Synergien die Kosten der Kantone leicht reduziert werden.

## **7.14. Tierzucht**

### **7.14.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die Förderung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Tiere durch Zuchtprogramme ist so zu organisieren, dass die tierischen Produkte mit kleinstmöglichem Aufwand und grösstmöglicher Qualität erzeugt werden.

### **7.14.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Förderung der Tierzucht ist seit der Jahrhundertwende Gegenstand von Massnahmen und Bestimmungen des Bundes und der Kantone. Ziel der Massnahmen ist es, die Landwirte bei der Förderung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Tiere zu unterstützen.

Das neue LwG (AP 2002) sieht bereits wesentliche Vereinfachungen gegenüber den bisherigen Regelungen vor, indem die öffentliche Hand nur noch Aufgaben übernimmt, die von übergeordnetem Interesse sind und welche die Züchter selber nicht wahrnehmen können bzw. die wie im Ausland einer finanziellen Stützung bedürfen. Dies betrifft in erster Linie die Herdebuchführung, die Leistungsprüfungen, die Qualitätsförderungsprogramme, die Massnahmen zur Erhaltung der Rassenvielfalt, die künstliche Besamung sowie die Anerkennung derjenigen Organisationen, die Beiträge erhalten sollen. Die Finanzierung wird durch den Bund und die Kantone gemeinsam getragen, vom Bund zurzeit mit rund 23 Mio. Franken, von den Kantonen mit einem Mehrfachen davon.

Die AP 2002 behält die Massnahme als Verbundaufgabe bei, weil ein kompensationsloser Mittelverlust und ein Wegfall des kantonalen Mitspracherechtes befürchtet wurde. Die finanzielle Beteiligung der Kantone und der kantonale Vollzug erscheinen jedoch umständlich und sachlich nicht gerechtfertigt. Ihr Mitspracherecht könnte auch anders sichergestellt werden.

### **7.14.3. Neue Lösung**

#### *Entflechtung*

Der Bund übernimmt im Sinne einer Entflechtung - zusammen mit den betreffenden Zuchtverbänden - die Gestaltung und die Finanzierung der Zuchtförderungsmaßnahmen.



### *Keine Verfassungsänderung*

Der neue, am 9. Juni 1996 angenommene Verfassungsartikel ist genügend.

### *Gesetzeselemente*

Art. 143 des neuen LwG (AP 2002) muss angepasst werden.

### *Erläuterungen*

Da die Kantonsgrenzen für die vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen keine oder nur eine sehr untergeordnete Bedeutung haben, übernimmt der Bund zusammen mit den betreffenden Zuchtverbänden die alleinige Verantwortung und Finanzierung der Förderungsprogramme. Er umschreibt Rahmenbedingungen und Anforderungen sowie die dafür vorgesehenen Abgeltungen in einem Leistungsauftrag. Die Leistungserbringung erfolgt durch die Zuchtorganisationen in freier Konkurrenz.

Aufgabe der Kantone könnte die Unterstützung (auf eigene Rechnung) eines neuorganisierten Schauwesens im Sinne von Weiterbildungsveranstaltungen und eines Ansprechens der Öffentlichkeit sein (analog vieler heutiger Jubiläumsschauen).

Bei der neuen Lösung wird sich der Aufwand des Bundes schätzungsweise verdoppeln, jener der Kantone im gleichen Umfang abnehmen.

## **7.15. Direktzahlungen**

### **7.15.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Zur Sicherung der bäuerlichen Einkommen sollen durch Direktzahlungen gemeinwirtschaftliche Leistungen und Bewirtschaftungsnachteile ausgeglichen und Anreize für eine angepasste Produktion, ökologische Leistungen sowie artgerechte Tierhaltung geschaffen werden.

### **7.15.2. Heutige Ausgestaltung**

Zur Einkommenssicherung, zum Ausgleich von Bewirtschaftungsnachteilen und als Anreize für eine angepasste Produktion, ökologische Leistungen sowie artgerechte Tierhaltung richtet der Bund den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von bäuerlichen Betrieben ergänzende Direktzahlungen, Beiträge für die Haltung rauhfuttermitteln verzehrender Nutztiere, Kostenbeiträge, Hangbeiträge, Öko-Beiträge und Sömmerungsbeiträge aus. Diese sind an einen ökologischen Leistungsausweis gebunden.

Der Bund erlässt dazu die Vorschriften und bezahlt die Beiträge; die Kantone erledigen und bezahlen den Vollzug.

In verschiedenen Bereichen, insbesondere für den Natur- und Landschaftsschutz sowie für Massnahmen im Gewässerschutz stellen die Bundesmassnahmen infolge der unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen allerdings lediglich eine Basis dar. Diese wird durch die Kantone (ev. mehrere Kantone gemeinsam) in Form regional angepasster Zusatzprogramme ergänzt. Als weitere Verfeinerung und Ergänzung bieten sich Massnahmen von Gemeinden oder Marktorganisationen (Labels) an. Dies ergibt das sogenannte Stufenmodell:

*1. Stufe (Bund):*

- Grundangebot für die ganze Schweiz gleich;
- Vorschriften und Finanzierung durch den Bund (für alle gleich);

*2. Stufe (Kanton):*

- Ausgleich regionaler Unterschiede;
- Anreize für weitergehende Massnahmen, Starthilfen;
- Vorschriften und Finanzierung durch die Kantone

*3. Stufe (Gemeinde/Private)*

- Anreize für weitergehende Massnahmen;
- Erreichen von Marktvorteilen und Mehrpreisen;
- Vorschriften und Abgeltung durch Private (Labels).

NFA-konform trägt der Bund die ungeteilte Verantwortung für diese Massnahmen und bestimmt, ob er selbst die Aufgabe vollziehen oder ob er andere Leistungsvollbringer zuziehen will. Die Finanzierung ist ausschliesslich Bundessache.

### **7.15.3. Neue Lösung**

*Teilentflechtung*

Der Bund erlässt die Vorschriften und finanziert die Beiträge. Die Kantone übernehmen und bezahlen den Vollzug. Sie können diesen auch an Drittorganisationen weiter delegieren.

*Keine Verfassungsänderung!*

Der neue Verfassungsartikel ist genügend.

*Gesetzeselemente*

Die vorgeschlagene Lösung steht im Einklang mit der AP 2002.

### *Erläuterungen*

Eine ausschliessliche Bundeskompetenz für die Massnahmen der Grundstufe sowie die allfällige Unterstützung von weitergehenden Projekten durch den Bund in Form von Leistungsaufträgen erscheint als richtig und sinnvoll.

Bezüglich des Vollzugs haben die Erfahrungen gezeigt, dass der Bund nicht in der Lage ist, diesen zentral zu organisieren. Es braucht eine gewisse Nähe zu den Einzelbetrieben, welche durch den heutigen dezentralen Vollzug durch die Kantone gewährleistet wird. Zudem kann auf diese Weise die notwendige Koordination (z.B. bei den Kontrollen) mit den kantonalen Programmen (Stufenmodell) sichergestellt werden. Eine Delegation an Drittorganisationen bleibt möglich. Die Finanzierung des Vollzugs durch die Kantone kann ebenfalls beibehalten werden.

## **7.16. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen (Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbau)**

### **7.16.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Werke und Anlagen im Bereich des ländlichen Tiefbaues, die Neuordnung des Grundeigentumes und der Pachtverhältnisse sowie Neubau, Umbau und Verbesserung landwirtschaftlicher Gebäude werden unterstützt, um

- die Produktionskosten langfristig zu senken und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu erhöhen;
- die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet zu verbessern;
- zur Realisierung von Zielen in den Bereichen der Ökologie, des Tierschutzes, des Landschaftsschutzes und der Raumplanung beizutragen.

### **7.16.2. Heutige Ausgestaltung**

Bund und Kantone unterstützen (gemäss Verfahren nach LwG 1951) Strukturverbesserungen in der Regel auf der Basis von Detailprojekten resp. detaillierter belegweiser Abrechnungen. Der Bauherr (ein einzelner Landwirt, eine Genossenschaft oder allenfalls ein anderer Träger eines Werkes) reicht sein Gesuch der zuständigen kantonalen Stelle ein. Diese berät ihn, klärt die Unterstützungsmöglichkeiten ab, prüft das Projekt, holt die Mitberichte auf kantonaler Stufe ein und beantragt schliesslich die Zusicherung des Kantonsbeitrages.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) prüft die Subventionseingaben des Kantons aufgrund des Detailprojektes auf Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, technische Zweckmässigkeit und finanzielle Angemessenheit. Es holt wo nötig die Stellungnahmen weiterer Bundesämter ein (Umweltverträglichkeitsprüfung, Inventare des Bundes). Es verfügt die Bundesbeiträge, bei grossen Projekten (Bundesbei-

trag > Fr. 500'000) gestützt auf eine vorgängige Eintretensverfügung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes. Gleichzeitig genehmigt es die Vergebung der Arbeiten. Die Verfügungen werden im Bundesblatt publiziert, damit die gesamtschweizerisch tätigen ideellen Organisationen von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen können.

### **7.16.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Die Agrarpolitik 2002 hat die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen weiterhin als Verbundaufgabe ausgestaltet. Dem Bund steht die strategische Führung zu, d.h. er sorgt für die Abstimmung der Massnahmen mit der Agrarpolitik und mit weiteren betroffenen Bundespolitiken. Für die technische Prüfung und Genehmigung der Projekte, für die Ausführung und Abrechnung sind die Kantone allein zuständig. Die Investitionshilfen des Bundes an landwirtschaftliche Hochbauten werden aufgrund definierter Elemente pauschal ausgerichtet, an Bodenverbesserungen (Werke und Anlagen des ländlichen Tiefbaus) aufgrund reduzierter Projektunterlagen, allenfalls im Rahmen von Leistungsvereinbarungen.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Das LwG (AP 2002) regelt die Unterstützung mit Beiträgen und Investitionskrediten (zinslose Darlehen). Im Gegensatz zu den bisherigen Rechtsgrundlagen (LwG, IBG<sup>16</sup>) ist es ein Rahmengesetz. Es entspricht weitgehend der Stossrichtung des neuen Finanzausgleichs. Für die Bemessung der Höhe der Finanzhilfen für Strukturverbesserungen sieht es das Element der kantonalen Finanzkraft nicht mehr vor. Hingegen bildet letztere ein Element der neuen Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, so dass dieser Passus zu streichen sein wird. Die Detailregelung bezüglich Leistungsvereinbarungen soll in der Verordnung erfolgen.

#### *Erläuterungen*

Der Kanton ist abschliessend zuständig für Projektprüfung, Projektgenehmigung, Kontrolle der Ausführung samt Abrechnungswesen sowie die nachfolgende Überwachung des Unterhalts, der Bewirtschaftung und des Verbotes der Zweckentfremdung. Er regelt und koordiniert die Verfahren inkl. Baubewilligung. Er gewährt den aufgrund der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Umweltschutz und die Wanderwege legitimierten gesamtschweizerisch tätigen Organisationen die Möglichkeit zur Einsprache.

Die Investitionshilfen des Bundes an landwirtschaftliche Hochbauten werden auf-

---

<sup>16</sup> Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfe, aufgehoben am 1. Januar 1999 (SR 914.1).

grund definierter Elemente (wie Grossvieheinheiten, Kubikmeter Jauchegruben etc) pauschal ausgerichtet, bei der Bemessung werden die Produktionszonen berücksichtigt.

Bei den Bodenverbesserungen wird die Unterstützung aufgrund von Vergleichswerten festgelegt, unter Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Interesses, der Priorität der Massnahme und der Produktionszonen. Das BLW nimmt nur noch Stellung zu Projekten mit Investitionshilfen über einem bestimmten Grenzwert oder zu Projekten, welche zu den Bundesaufgaben im Sinne des Natur- und Heimatschutzgesetzes zählen.

Für längerdauernde umfassende gemeinschaftliche Massnahmen, wie Gesamtmeliorationen, können einzelne, für kleinere gemeinschaftliche oder einzelbetriebliche Massnahmen auch zusammenfassende Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kanton abgeschlossen werden.

Die vom Bund und den Kantonen für die Strukturverbesserungen einzusetzenden Finanzhilfen werden sich gesamthaft etwa im bisherigen Rahmen bewegen. Dabei ist zu beachten:

- Endempfänger der Finanzhilfen sind überwiegend einzelne Landwirte, die unter vergleichbaren Verhältnissen, d.h. innerhalb der gleichen Produktionszonen grundsätzlich eine gleich hohe finanzielle Unterstützung erhalten sollen;
- Der Verbesserungsbedarf landwirtschaftlicher Infrastrukturen und der Umfang der notwendigen Investitionen hängt insbesondere von der Agrarstruktur, von den topographischen Verhältnissen und von den bisherigen Investitionen ab.

## **7.17. Landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung / Beratung**

### **7.17.1. Inhalt und Ziel des Aufgabenbereichs**

Die landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung ist zweckmässig zu regeln, zu finanzieren und zu organisieren.

### **7.17.2. Heutige Ausgestaltung**

Zurzeit wird die Aus- und Weiterbildung sowie die Beratung aufgrund der Bundesgesetzgebung weitgehend durch die Kantone sichergestellt und finanziert. An die Besoldungen und (bis vor kurzem) auch an die baulichen Einrichtungen werden, abgestuft nach der Finanzkraft, Bundesbeiträge ausgerichtet. Vor allem in den kleinen Kantonen besteht kaum eine Trennung zwischen den beiden Bereichen Bildung und Beratung. Der Bund finanziert zudem zu einem grossen Teil die zwei Beratungszentralen (LBL<sup>17</sup> und SRVA<sup>18</sup>), die von der Schweizerischen Vereinigung

---

<sup>17</sup> Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau.

<sup>18</sup> Service Romand de la vulgarisation agricole.

für Beratung in der Landwirtschaft betrieben werden. Deren Träger sind die Kantone und Organisationen.

### **7.17.3. Neue Lösung**

#### *Verbundaufgabe*

Es wird eine Lösung analog der allgemeinen Berufsausbildung vorgeschlagen (vgl. dort die diesbezüglichen Ausführungen).

#### *Keine Verfassungsänderung*

Es ist keine Verfassungsänderung notwendig.

#### *Gesetzeselemente*

Es ist eine Anpassung des neuen LwG (AP 2002) sowie eine entsprechende Regelung im Berufsbildungsgesetz nötig.

#### *Erläuterungen*

Die landwirtschaftliche Ausbildung wird ins Berufsbildungsgesetz integriert und wie die übrige Berufsbildung behandelt. Demzufolge stellt die berufliche Grundausbildung und die *berufsbezogene* Weiterbildung und Beratung in der Landwirtschaft nach wie vor eine Verbundaufgabe dar.

Der Bereich der bisherigen Beratung ist neu zu strukturieren. Der Bund übernimmt als nationale Aufgabe die Beratungszentralen und stellt so die einheitliche Umsetzung von Forschungsergebnissen sicher. Die Kantone übernehmen die Information der Landwirte bezüglich der für die Öffentlichkeit zu erbringenden Leistungen. Die betriebswirtschaftlichen Beratungen für Einzelbetriebe (Hofabtretungen, Betriebsoptimierungen etc.) sowie Weiterbildungskurse werden grundsätzlich als «Nachfrageberatung» weitgehend durch die einzelnen Landwirte getragen. Es sind auch Mischformen denkbar, bei welchen hinsichtlich Kostentragung der jeweilige Interessenanteil entsprechend berücksichtigt werden muss.

Der Bund beteiligt sich, zusammen mit den Kantonen, an der Finanzierung der Beratungs- und Weiterbildungsangebote. Diese können nur teilweise auf die einzelnen Landwirte abgewälzt werden. Es wird jedoch darauf zu achten sein, dass der Wettbewerb unter den Anbietern durch die Mitfinanzierung der öffentlichen Hand nicht verzerrt wird.

## 8. Wohnungswesen, Justiz und Sicherheit

### 8.1. Amtliche Vermessung

#### 8.1.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs

Seit 1910 beteiligt sich der Bund an der Amtlichen Vermessung, gestützt auf Art. 950 ZGB. In Art. 39 SchIT ZGB wird festgehalten, dass der Bund hauptsächlich die diesbezüglichen Kosten zu tragen hat.

Die ursprünglich angestrebte, flächendeckende Vermessung der Schweiz ist bis heute nicht realisiert. Die Amtliche Vermessung wird aber mit steigendem wirtschaftlichem Einfluss des Liegenschaftsmarktes durch ihren Beitrag zur Sicherung des Grundeigentums an Bedeutung gewinnen. Mit der Reform der Amtlichen Vermessung im Jahre 1993 wurde ihre Funktion ausgeweitet: Der Datenkatalog ist so angelegt, dass die Grundbuchvermessung als Basis umfassender Landinformationssysteme benutzt werden kann. Die Amtliche Vermessung wird künftig dank modernster Computertechnik auf digitaler Grundlage beruhen; auf diese Weise werden u.a. die Information der physischen Alterung entzogen.

#### 8.1.2. Heutige Ausgestaltung

Nach der geltenden Verordnung über die Amtliche Vermessung (VAV) vom 18. November 1992 beteiligen sich Bund, Kantone und Gemeinden an der Finanzierung der Amtlichen Vermessung. In der eigentlichen Aufgabenerfüllung sind vier Akteure auszumachen:

Der **Bund** setzt die Standards und anerkennt Vermessungswerke. Ihm obliegt die Oberaufsicht, welche von der Eidg. Vermessungsdirektion wahrgenommen wird.

Den **Kantonen** obliegt die direkte (operative) Aufsicht, wobei kleinere Kantone ohne eigene Vermessungsverwaltung und das Fürstentum Liechtenstein die direkte Aufsicht dem Bund gegen Bezahlung übertragen haben. Zudem erbringt der Bund auf Bestellung Dienstleistungen im operativen Bereich.

Je nach Kanton kommen den **Gemeinden** eine aktive Rolle zu, so bei der Vergabe der Vermessungsaufträge. Sie beteiligen sich auch häufig an den Kosten. Gemeinden können auch operativ tätig sein, wenn sie ein eigenes Vermessungsamt betreiben.

Der **patentierete Ingenieur-Geometer** führt als selbständiger Unternehmer die Vermessungsarbeiten aus. Es gibt Kantone, welche Teile dieser Arbeit selber ausführen; manche Städte betreiben ihr eigenes Vermessungsamt.

Heute muss ein Vermessungsauftrag von bis zu vier verschiedenen Stellen begutachtet werden. Das Prinzip der Trennung von strategischer und operativer Führung wird verletzt, da der Bund in die Kernaufgaben der Kantone eingreifen muss, wenn er seine Aufgaben entsprechend den heutigen Auflagen korrekt erfüllen will. Zudem erschwert das föderalistisch gewachsene Finanzierungsmodell oftmals wirtschaftlich interessante, grosse Vermessungsoperate zu bilden, da Gemeindegrenzen die geographische Ausdehnung der Projekte einschränken können. Hinzu kommt, dass ein Vermessungsprojekt nicht realisiert werden kann, wenn ein Gemeinwesen aus welchen Gründen auch immer seinen Beitrag verweigert.

Der Bund richtete in den Jahren 1995/96 im Schnitt rund 34 Mio. Franken Abgeltungszahlungen an die Kantone aus.

### **8.1.3. Neue Lösung**

#### *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen*

Der Bereich bleibt eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Allerdings sind die dargelegten Doppelspurigkeiten und die damit verbundenen administrativen Schwerfälligkeiten und Kompetenzüberlappungen zu beseitigen und neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen vorzusehen.

#### *Neuer Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 8)*

Im Interesse einer verfassungsmässigen Abstützung des Grundbuch- und Vermessungswesens und in Würdigung des in der nachgeführten BV enthaltenen Aufgabenkatalogs «Raumplanung und Umwelt» wird eine Verfassungsnorm vorgeschlagen, welche die Elemente eines modernen und partnerschaftlichen Vermessungswesens beinhaltet.

#### *Gesetzeselemente*

Die Amtliche Vermessung dient zur Erstellung und Führung des Grundbuches und bildet die Grundlage für Landinformationssysteme. Neu ist von folgender Aufgabenteilung auszugehen:

- Bund und Kantone schliessen Leistungsverträge ab. Darin sind insbesondere die Leistungsziele, Globalbeiträge und Wirkungskontrollen festzulegen.
- Der Bund definiert für ein Grundangebot die Strategie und stellt die Koordination sicher. Er leistet entsprechend seinem Interesse, das im Grundangebot zum Ausdruck kommt, finanzielle Beiträge.
- Die Kantone tragen die vollständige Verantwortung im operativen Bereich und können das Grundangebot nach ihren Bedürfnissen erweitern. Dabei steht es ihnen frei, ihre Aufgaben selbständig zu erbringen oder Dienstleistungen des Bundes gegen Bezahlung in Anspruch zu nehmen.

### *Erläuterungen*

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsnorm und der angestrebten eigenständigen Gesetzesnorm erhält das Vermessungswesen den ihr gebührenden rechtlichen Rahmen. Die heute in unterschiedlichen Erlassen massgebenden Rechtsgrundlagen (ZGB, Bundesbeschluss über die Abgeltung der Amtlichen Vermessung vom 20. März 1992 {bzw. vom 18. März 1994} sowie die bereits erwähnte VAV vom 18. Nov. 1992) erhalten somit eine eigenständige gesetzliche Grundlage. Gestützt darauf werden Leistungsverträge abgeschlossen, welche die Einzelheiten regeln. Das Vermessungswesen bekommt auf diese Weise transparente rechtliche Rahmenbedingungen, die dank den neuen Instrumenten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (ergebnisorientierte Leistungsverträge) rasch und flexibel neuen Bedürfnissen angepasst werden können.

## **8.2. Wohnbau- und Eigentumsförderung**

### **8.2.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

- Sozial- und vor allem regionalpolitisch motiviert ist das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS) vom 20. März 1970. Diese Bundeshilfe wurde erstmals zu Beginn der 50<sup>er</sup> Jahre aktuell und hatte zum Ziel, die hygienischen Verhältnisse in Häusern und Wohnungen des Berggebiets zu verbessern (etwa durch die Sanierung von Küchen und Bädern), um damit auch die Abwanderung insbesondere junger Menschen aus (entlegenen) Bergtälern einzudämmen.
- Das Bundesgesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (WEG) vom 4. Oktober 1974 verfolgt drei Ziele: 1) Die Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus, 2) die Erhöhung des Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen und 3) die Erleichterung des Erwerbs von Wohn- und Hauseigentum.

### **8.2.2. Heutige Ausgestaltung**

Die wichtigsten Förderungsinstrumente, die in der Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss WEG zur Anwendung kommen, sind Bundesbürgschaften, rückzahlbare und verzinsliche Grundverbilligungsvorschüsse, à fonds perdu-Beiträge (Zusatzverbilligungen) für einkommensschwache Haushalte sowie zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger. Damit kommt sowohl Objekt- als auch Subjekthilfe zur Anwendung.

Die WEG-Förderung ist wohl als reine Bundesaufgabe konzipiert; allerdings haben Kantone oder Gemeinden die Möglichkeit, subsidiäre Zusatzhilfe zu leisten. Rund 15 Kantone haben in den vergangenen 20 Jahren solche «Anschlussgesetze» zum WEG denn auch erlassen. Bei rund 20 Prozent aller geförderten Wohnungen gibt es ein solches Zusammenwirken von Bund und Kantonen.

Seit dem Inkrafttreten des WEG hat das Parlament bis heute Rahmenkredite für rund 14 885 Mio. Franken bewilligt, davon entfielen rund 11'777 Mio. (79%) auf Bürgschaften und rückzahlbare Vorschüsse (Grundverbilligung), 679 Mio. (4%) auf rückzahlbare Darlehen und Beteiligungen. 2'430 Mio. (16%) wurden in Form von à fonds perdu-Beiträge zugesichert. Für Verbesserungen der Wohnverhältnisse in den Berggebieten (WS) hat der Bund in den Jahren 1995/96 im Schnitt 18,5 Mio. Franken an die Kantone ausgerichtet.

### **8.2.3. Neue Lösung**

#### *a. Wohn- und Eigentumsförderung (gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG): Integraler Rückzug des Bundes*

Die quantitative und qualitative Wohnungsversorgung und die Siedlungsqualität haben in der Schweiz ein Niveau erreicht, das Massnahmen des Bundes in diesen Bereichen erübrigt. Die Wohnbaufinanzierung ist heute für alle Marktteilnehmer unproblematisch. Wohnungsmarktforschung ist nicht mehr notwendig, da die Zusammenhänge bekannt sind und der Markt transparent ist. Insbesondere besteht jedoch auf Bundesebene kein Bedarf mehr für die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, für die Förderung des Wohneigentümererwerbs sowie für wohnbaupolitische Massnahmen im Interesse von Familien, wirtschaftlich Benachteiligten, Behinderten und Betagten, wie dies in Artikel 108 Grundsatzgesetzgebung postuliert wird. Falls die Kantone Fördermassnahmen als notwendig erachten, sind sie in der Lage, diese selber zu ergreifen.

#### *b. Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten (gemäss Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten WS): Integraler Rückzug des Bundes*

Im Bereich der *Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten* ist ein Rückzug des Bundes angezeigt. Der Rückzug des Bundes aus diesem Bereich entspricht der neuen Regionalpolitik des Bundes. Schrittweise soll auf die Unterstützung von Basisinfrastrukturen verzichtet werden. Die Finanzierung solcher Vorhaben soll über den direkten Finanzausgleich (Ressourcenausgleich) sichergestellt werden.

#### *Streichung des Verfassungsartikels (Detailwortlaut im Anhang A. 8)*

Gemäss Artikel 108 nBV (Artikel 34<sup>sexies</sup>) trifft der Bund Massnahmen im Bereich der Wohnbau- und Eigentumsförderung. Der entsprechende Verfassungsartikel ist ausser Kraft zu setzen.

#### *Neue Übergangsbestimmung in der BV (Detailwortlaut im Anhang A. 8)*

Damit der Bund die im Rahmen des WEG eingegangenen Verpflichtungen bis zu deren Ablauf betreuen kann, ist eine entsprechende Übergangsbestimmungen in der nBV vorzusehen.

### *Gesetzeselemente*

Das Bundesgesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (WEG) sowie das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten (WS) werden aufgehoben.

### *Erläuterungen*

Die bis heute eingegangenen Verpflichtungen des Bundes (rückzahlbare Vorschüsse, Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften und Schuldverpflichtungen) in der Höhe von rund 11 780 Millionen (Stand bis 1995) verbleiben bis zu deren Ablauf beim Bund. Die Kantone werden zu entscheiden haben, ob und inwiefern sie die Instrumente des Bundes fortführen oder eine «neue» Wohnbau- und Eigentumsförderung konzipieren wollen (z.Bsp. vermehrte Subjekthilfe).

## **8.3. Straf- und Massnahmenvollzug**

### **8.3.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Wichtigstes Ziel des Straf- und Massnahmenvollzuges bei Erwachsenen ist die Resozialisierung von Straftätern. Bei Kindern und Jugendlichen hat der Straf- und Massnahmenvollzug in erster Linie eine erzieherische und fürsorgerische Aufgabe: er soll dem jungen Menschen, dessen Entwicklung gefährdet ist, die notwendige Behandlung und Hilfe zukommen lassen.

Mit den gesellschaftlichen Anschauungen ändern sich auch die Ansichten darüber, wie der Straf- und Massnahmenvollzug seine Ziele erreichen soll. Der Gesetzgeber hat deshalb die Möglichkeit vorgesehen, dass im Straf- und Massnahmenvollzug für beschränkte Zeit neue Methoden erprobt, das heisst sogenannte Modellversuche durchgeführt werden können (Art. 397<sup>bis</sup> Abs. 4 StGB).

### **8.3.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts ist gemäss Art. 123 nBV (Art. 64<sup>bis</sup>) Sache des Bundes. Diese Kompetenz schliesst auch die Befugnis ein, den Strafvollzug in den Grundzügen zu regeln. Der Bund hat aber keine umfassende Kompetenz im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs. Er kann aber den Kantonen für die Einrichtung von Vollzugsanstalten, für den Betrieb im Jugendstraf- und Massnahmenvollzug und für die Verbesserung des Vollzugs Beiträge gewähren (Art. 123 Abs. 2 nBV bzw. Art. 64<sup>bis</sup> Abs. 3 gültige BV).

Für den Bau und den Betrieb von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs sind ausschliesslich die Kantone zuständig. Sie entscheiden darüber, ob und welche Anstalten wo gebaut und betrieben werden. Dabei sind zwei Bereiche zu unterscheiden, nämlich der Vollzug an Erwachsenen und derjenige an Kindern und Jugendlichen.

Der Bund richtete in den Jahren 1995/96 für den Strafvollzug (Bau- und Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen sowie Modellversuche) im Schnitt rund 95 Mio. Franken an die Kantone aus.

### **8.3.3. Neue Lösung**

#### *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen*

Der Bereich Straf- und Massnahmenvollzug bleibt eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Deren Zusammenarbeit soll aber effektiver und effizienter gestaltet werden. So kann das Verfahren bei der Zusprechung und Berechnung von Bau- und Betriebsbeiträgen noch gestrafft und vereinfacht werden. Rationalisierungen sind zudem möglich, indem der Bund die Minimalstandards für den schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug selber regelt und die Kantone von dieser Aufgabe entlastet.

#### *Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 8)*

Eine umfassende Rechtssetzungskompetenz des Bundes im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bedingt eine Modifikation der BV.

#### *Gesetzeselemente*

##### *Pauschalierungen im Baubereich*

Nach dem neuen Modell sollen die Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzuges typisiert und aufgrund von Modellrechnungen für jeden Anstaltstyp die Baukosten im Sinne von Normwerten ermittelt werden. Diese bilden ihrerseits die Grundlage für die Platzpauschale. Der für die Berechnung der Pauschale massgebliche Raumbedarf beschränkt sich dabei nicht auf die Zelle, sondern es muss auch weiterer Raum berücksichtigt werden, den ein Insasse in Anspruch nimmt, wie etwa Arbeitsplatz, sanitäre Einrichtungen, Korridore, Freizeiträume, Sportanlagen, Küche, Heizung, Lingerie usw.

##### *Pauschalierung der Betriebsbeiträge*

Auch für die Betriebsbeiträge soll aufgrund von Modellrechnungen eine Pauschale pro Anstaltstyp und Aufenthaltstag ermittelt werden. Damit müsste der Bund bei der Subventionierung nicht mehr auf die effektiven, im vorhergehenden Jahr ausbezahlten Lohnkosten abstellen, was zu wesentlichen administrativen Vereinfachungen führt. Allerdings würde der Bund nach wie vor gewisse Qualitätsstandards in bezug auf das Personal verlangen. Die Einhaltung dieser Standards würde aber nicht mehr bei der jährlichen Durchsicht der beitragsberechtigten Saläre, sondern nur noch mittels Stichproben überprüft.

##### *Einheitliche Bundesstandards für den Strafvollzug*

Die strafvollzugsrelevanten Rechtsnormen sind heute recht weit verstreut. Werden sie in einem Strafvollzugsgesetz des Bundes oder allenfalls im Strafgesetzbuch

zusammengefasst, so erhalten die Betroffenen eine bessere Übersicht über die Normen im Straf- und Massnahmenvollzug. Zudem ist die rechtsgleiche Behandlung gewährleistet, und die Rechtssicherheit wird vergrössert.

#### *Erläuterungen*

Mit der Einführung von Pauschalierungen kann der Aufwand für die Behandlung der Subventionsgesuche (rund 250 pro Jahr) wesentlich vereinfacht werden. Doppelspurigkeiten bei der Kontrolle von Kostenvoranschlägen und Schlussabrechnungen bei den Baubeiträgen werden vermieden.

Eine Zusammenfassung aller vollzugsrelevanten Vorschriften in einem Strafvollzugsgesetz des Bundes (oder im StGB) würde zum einen mehr Rechtssicherheit bedeuten. Ferner erübrigt sich mit der Einführung einheitlicher Standards für den Strafvollzug eine Prüfung der einschlägigen Regelungen der Kantone im Zusammenhang mit Subventionsgesuchen.

## **8.4. Militär**

### **8.4.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Die geltende Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der militärischen Landesverteidigung stützt sich auf die Artikel 58-60 nBV (Art. 18-22) und auf das Militärgesetz (MG) vom 3. Februar 1995.

Die militärische Landesverteidigung gehört zum Eigenbereich des Bundes. Die Kantone verfügen auf ihrem Gebiet über historisch bedingte Hoheitsrechte und Vollzugsaufgaben. Aus vorab staatspolitischen Gründen wird diese geschichtlich gewachsene Aufgabenteilung bewusst beibehalten und demzufolge auf eine vollständige Übertragung aller Kompetenzen im Wehrwesen an den Bund verzichtet.

### **8.4.2. Heutige Ausgestaltung**

Die Kompetenzen der Kantone im Bereiche der militärischen Landesverteidigung lassen sich im einzelnen wie folgt darstellen:

- Die Kantone stellen die kantonalen Truppeneinheiten und Stäbe und befördern deren Offiziere. Sie können ihre kantonalen Truppen zum Ordnungsdienst auf ihrem Gebiet anbieten.
- Die kantonalen Militärverwaltungen üben verschiedene Aufgaben aus, wie etwa die Erfassung der Daten der Stellungspflichtigen, die Mitwirkung bei der Aushebung sowie die Durchführung der Entlassungsinspektion aus der Wehrpflicht.
- Die Kantone ernennen ferner die Kreiskommandanten und Sektionschefs sowie die kantonalen Schiesskommissionen; sie anerkennen Schiessvereine und regeln den Betrieb der Anlagen.

- Die Kantone sind im weiteren zuständig für die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung (ohne Bewaffnung und Schuhe). Sie besorgen die Verwaltung, die Lagerung und den Unterhalt des Korpsmaterials der kantonalen Formationen gemäss den vom VBS mit ihnen abgeschlossenen Vereinbarungen.
- Kantonale Waffen-, Schiess- und Übungsplätze: Der Betrieb der kantonalen Ausbildungsinfrastrukturen obliegt den Kantonen, gemäss den vom VBS mit ihnen abgeschlossenen Verträgen.
- 22 Kantone betreiben eigene Zeughäuser, 10 Kantone verfügen über eigene Waffenplätze.
- Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Schiessanlagen für ausserdienstliche militärische Schiessübungen unentgeltlich zur Verfügung stehen.

In den Jahren 1995/96 hatten die Kantone für die militärische Landesverteidigung in den erwähnten Bereichen eine Nettobelastung von durchschnittlich 98 Mio. Franken zu verzeichnen.

### **8.4.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Auf eine integrale Bundeszuständigkeit wird aus staatspolitischen Gründen zwar verzichtet. Es wird jedoch eine Kompetenzklärung im Sinne einer Teilentflechtung vorgeschlagen: Kantonale Leistungen werden durch den Bund voll abgegolten. Die kantonale Militärhoheit bleibt gewahrt, womit Aufgaben, die kantonale Truppen betreffen, im kantonalen Vollzug bleiben sollen. Für die Infrastrukturen und die Logistik soll der Bund integral zuständig sein. Konkret ist demnach von folgender Aufgabenteilung auszugehen:

Die Vollzugsverantwortung im logistischen Bereich (persönliche Ausrüstung, übriges Armeematerial) liegt neu integral beim Bund. Damit wird auch die Beschaffung, der Unterhalt und der Ersatz der persönlichen Ausrüstung vollständig zur Bundessache. Bestehende Verträge über die Arbeiten in kantonalen Zeughäusern werden durch neue Leistungsvereinbarungen ersetzt, in denen volle Entschädigung durch den Bund vorzusehen sind.

- Die kantonale Militärhoheit bleibt bezüglich der kantonalen Truppen erhalten. Die Kantone verfügen im Rahmen der verfassungsmässigen und gesetzlichen Anordnungen des Bundes über die kantonalen Truppeneinheiten und Stäbe und befördern deren Offiziere. Die Kosten für Einsätze kantonaler Truppen fallen vollständig zulasten des anbietenden Kantons.
- Die kantonalen Militärverwaltungen und das militärische Kontrollwesen unterstehen der Vollzugsverantwortung des Bundes. Dieser schliesst mit den einzelnen Kantonen entsprechende Leistungsvereinbarungen ab. Aufgrund der kantonalen Militärhoheit tragen die Kantone die Kosten der kantonalen Militärverwaltung.

- Die Entscheidkompetenzen im militärischen Schiesswesen ausser Dienst bleiben bei den Kantonen. Der Bereitstellung der Schiessanlagen verbleibt bei den Gemeinden.
- Die Benützung kantonaler Waffen-, Schiess- und Übungsplätze durch den Bund erfolgt weiterhin auf der Grundlage von Verträgen mit den Kantonen, wobei der Bund ebenfalls die vollen Kosten entschädigt.

*Modifizierter Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 8)*

Die Aufhebung der Zuständigkeiten der Kantone für die Beschaffung, den Unterhalt und den Ersatz der persönlichen Ausrüstung hat eine Verfassungsmodifikation zur Folge.

*Gesetzeselemente*

Die Modifikationen betreffen das Militärgesetz wie folgt:

- Der Bund ist abschliessend zuständig für die Beschaffung der Ausrüstung der Armee; ebenso werden die Kantone von logistischen Aufgaben im Bereich der persönlichen Ausrüstung entbunden. Diese Änderungen haben Anpassungen im Militärgesetz zur Folge.
- Der Bund trägt neu die Kosten für die Beschaffung der Dienstbüchlein und für die Aushebung. Da der Bund die Aushebung durchführt, ist es folgerichtig, dass er dafür die Kosten übernimmt.

*Erläuterungen*

Auf die Mitwirkung der Kantone bei der Beschaffung, beim Unterhalt von Armeematerial und der persönlichen Ausrüstung ist aus übergeordneten Interessen zu verzichten. Vor allem sind gewichtige finanzpolitische Überlegungen anzustellen: Eine zentralisierte Bewirtschaftung im Bereich des Armeematerials und der persönlichen Ausrüstung ist mit einer kleinen Armee ein Gebot der Wirtschaftlichkeit, dies im Wissen um die Ablehnung einer entsprechenden Verfassungsänderung in der Volksabstimmung vom 10. März 1996. Die Mitwirkung der Kantone wird oftmals auch mit regionalpolitischen Argumenten gerechtfertigt. Es ist aber in Erinnerung zu rufen, dass - auch in Übereinstimmung mit der Neuausrichtung der Regionalpolitik des Bundes - mit dem Neuen Finanzausgleich von regionalpolitischen Überlegungen in einzelnen Sektorpolitiken abzusehen ist. Es ist effizienter und wirksamer, Anreiz- und Umverteilungsziele strikt getrennt voneinander zu verfolgen.

Mit der neuen Lösung reduziert sich die Nettobelastung der Kantone für ihre Tätigkeiten um insgesamt rund 38,5 Mio. Franken. Die Kosten für die kantonalen Militärverwaltungen tragen nach wie vor die Kantone (hierfür 1995/96 im Schnitt rund 59,5 Mio. Franken Nettoausgaben).

## **8.5. Zivilschutz**

### **8.5.1. Inhalt und Ziele des Aufgabenbereichs**

Der Zivilschutz ist eines der sicherheitspolitischen Mittel. Er leistet einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen kriegerischer Ereignisse sowie zur Hilfeleistung bei natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen und in anderen Notlagen.

### **8.5.2. Heutige Ausgestaltung**

Der Zivilschutz wird von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam getragen. Die heutige Aufgabenteilung lässt sich wie folgt skizzieren:

- Der Bund erarbeitet die konzeptionellen Grundlagen in Form von strategischen und operativen Zielen. Er erlässt allgemeine Normen und detaillierte Ausführungsbestimmungen, namentlich technische Weisungen für Schutzbauten. Er übt die Oberaufsicht aus, ist zuständig für die Ausbildung der obersten Vorgesetzten der Zivilschutzorganisationen sowie von haupt- und nebenamtlichen Instruktoren. Er ist sodann für die Beschaffung des standardisierten Materials zuständig.
- Die Kantone vollziehen unter der Oberaufsicht des Bundes die Zivilschutzmassnahmen. Sie bilden die mittleren Kader und Spezialisten aus, regeln die nachbarlichen und regionalen Hilfeleistungen und informieren die Bevölkerung.
- Die Gemeinden setzen die von Bund und Kantonen vorgeschriebenen Massnahmen um. Sie sind für die Einsatzbereitschaft verantwortlich, bilden die übrigen Angehörigen der Zivilschutzorganisationen aus und informieren die Bevölkerung.

In den Jahren 1995/96 hat der Bund unter dem Titel «Zivilschutz» (Material, Ausbildung, Anlagen/Alarm- und Übermittlungsnetze sowie öffentliche Schutzräume) im Schnitt 103 Mio. Franken an die Kantone ausgerichtet.

### **8.5.3. Neue Lösung**

#### *Teilentflechtung*

Zivilschutz ist nach wie vor eine Verbundaufgabe. Allerdings sollen die jeweiligen Rollen im Sinne einer Teilentflechtung neu definiert und im Grundsatz wie folgt geklärt werden: Der Bund ist zuständig bei bewaffneten Konflikten (strategische und operative Führung), während die Kantone für alle übrigen Einsätze des Zivilschutzes (namentlich bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen) zuständig sind. In diesem Bereich verzichtet der Bund auf operative Eingriffe im kantonalen Vollzug. Konkret ist von folgender Teilentflechtung im Bereich des Zivilschutzes auszugehen:

Der **Bund** beteiligt sich in Form von Pauschalsubventionen, unter finanzieller Beteiligung der Kantone, an:

- der Ausbildung (kantonaler und kommunaler Ausbildungsaufwand, inkl. hauptamtliche Instrukturen) und an den Ausbildungszentren
- den Kosten für die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von Anlagen (Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, Sanitätsposten sowie Sanitätshilfestellen) und Einrichtungen (Alarmierung)
- den Beschaffungskosten für das standardisierte Material.

Die **Kantone** (und Gemeinden) tragen neu vollumfänglich die Kosten für die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von

- geschützten Operationsstellen (GOPS)
- öffentlichen Schutzräumen
- Kulturgüterschutzräumen von regionaler und lokaler Bedeutung.

#### *Keine Verfassungsänderung*

Die skizzierte Kompetenzentflechtung impliziert keine Verfassungsmodifikationen.

#### *Gesetzeselemente*

Die Zivilschutzgesetzgebung ist entsprechend den Vorschlägen anzupassen. Insbesondere ist im Sinne einer Straffung der Grundsatz festzuhalten, wonach der Bund die strategische Verantwortung trägt und ihm zur Koordination nationaler Interessen im Falle bewaffneter Konflikte die operative Führung zukommt. Für alle übrigen Einsätze des Zivilschutzes, insbesondere bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und anderen Notlagen, sind die Kantone für die operative Führung zuständig.

#### *Erläuterungen*

Die oben skizzierten Vorschläge im Bereich des Zivilschutzes sind nicht abschliessender Natur. Auf verschiedenen Stufen laufen weitere Projekte zur Optimierung des Zivilschutzes bzw. zur Weiterentwicklung des Zivilschutzleitbildes '95 («Kommission Brunner» bzw. deren Folgearbeiten, Übermittlung 2000, differenzierte Ausbildung im Zivilschutz, Überprüfung des koordinierten Sanitätsdienstes u.a.m.). Es ist deshalb zwingend, dass im Rahmen der Sicherheitspolitik 200x die hier vorgeschlagenen Kompetenzregelungen weiter und vertiefter abgeklärt werden. Dies betrifft insbesondere folgende Bereiche: Verantwortung für die Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen und Notlagen, Bedarf an Schutzbauten, Materialbeschaffung durch den Bund bzw. die Kantone, Alarmierung und Übermittlung. Eine weitergehendere Verlagerung der Kompetenzen hin zu den Kantonen ist aus heutiger Sicht nicht auszuschliessen.

## C. Umsetzung des NFA

*Der Neue Finanzausgleich wirkt sich positiv auf die öffentlichen Finanzen aus - dies zusätzlich zu den staats- und ordnungspolitischen Erneuerungen und Verbesserungen. Die Projektorganisation hat die finanziellen Auswirkungen detailliert untersucht und aufgrund aktueller Zahlen und Annahmen hochgerechnet - stets im Bewusstsein, dass sich viele Basisdaten auch künftig ändern werden. Das System des Neuen Finanzausgleichs wird gerade diesen Änderungen dank seiner Steuerbarkeit stets Rechnung tragen können.*

### 1. Institutionelle Umsetzung des NFA

*Die zahlreichen Vorteile des Neuen Finanzausgleichs werden nur dann voll zum Tragen kommen, wenn alle zentralen Bausteine des Erneuerungswerkes integral und zeitgleich umgesetzt werden.*

#### 1.1. Zweistufiges Gesetzgebungsverfahren

Der Neue Finanzausgleich wird dann seine optimale Wirkung entfalten können, wenn er möglichst integral umgesetzt wird. Werden aus dem Gesamtpaket einzelne Bausteine herausgebrochen, kann dies zu negativen Auswirkungen auf den NFA als Ganzes führen. So besteht ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Postulat nach mehr zweckfreien Mitteln für die Kantone und der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung. Je mehr letztere gelingt, umso mehr zweckfreie Mittel erhalten die Kantone als Kompensation für die Übernahme von neuen Aufgaben. Umgekehrt führt eine zunehmende Belastung des Bundes aufgrund ungenügender Entflechtungen und/oder einseitiger Übernahme zusätzlicher Aufgaben zu einer entsprechenden Abnahme zweckfreier Mittel für die Kantone.

Die Projektorganisation schlägt aus diesen Überlegungen ein **zweistufiges Gesetzgebungsverfahren** vor.

1. Im Rahmen eines «ersten Pakets» sollen sämtliche *Verfassungsrevisionen* (im Bereich des eigentlichen Finanzausgleichs «im engeren Sinn» wie in allen Bereichen der Aufgabenentflechtung) und das neue, total revidierte *Finanzausgleichsgesetz* (BFA) den Räten unterbreitet werden. Die reale Gefahr des Herausbrechens einzelner Bausteine namentlich im Bereich der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (mit den damit skizzierten negativen Auswirkungen auf das Gesamtpaket) soll so klein als möglich gehalten werden. Deshalb schlägt die Projektorganisation vor, die Modifikationen auf Verfassungsstufe im Rahmen *eines* einzigen Bundesbeschlusses zu verabschieden und Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Aus heutiger Sicht kann mit dem Abschluss der Parla-

mentsberatungen und der obligatorischen Volksabstimmung realistischerweise nicht vor dem Jahr 2002 gerechnet werden.

2. Die im Rahmen des ersten Pakets verabschiedeten Verfassungsmodifikationen werden Anpassungen in zahlreichen Spezialerlassen erfordern; sowohl in den aufgabenbezogenen als auch in den querschnittsbezogenen Bundesgesetzen. Bei letzteren stehen das Subventions- und das Finanzhaushaltsgesetz im Vordergrund. Die erwähnten Gesetzesanpassungen sollen dem Parlament innerhalb von zwei Jahren nach Verabschiedung des ersten Pakets in der Form *eines* zusammenfassenden Mantelerlasses (= «zweites Paket») unterbreitet werden.

Erst nach Ablauf der Referendumsfrist kann im Anschluss daran der Neue Finanzausgleich *integral* umgesetzt und damit auch tatsächlich wirksam werden. Dies dürfte aus heutiger Sicht nicht vor dem Jahr 2004 der Fall sein. Dies muss jedoch nicht ausschliessen, dass einzelne Elemente zeitlich vorgezogen werden. Bedingung ist allerdings, dass dadurch weder der Bund noch einzelne Kantone bzw. Kantonsgruppen in finanzieller Hinsicht einseitig bevorteilt werden.

Das skizzierte Vorgehen wirft einige übergangsrechtliche Fragen auf wie jene nach einem möglichen «Gesuchsstau» oder nach den altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes.

## **1.2. Gefahr des «Gesuchsstaus»**

Soll der Bund im Rahmen der anvisierten Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung in bestimmten Subventionsbereichen entlastet werden, besteht die Gefahr, dass vor dem Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlagen vorsorglich noch zahlreiche Gesuche eingereicht werden. Das Resultat: In den betreffenden Aufgabenbereichen entsteht ein eigentlicher *Gesuchsüberhang*.

Solche «Anreize» in Form «präventiver Gesuchseinreichungen» liegen weder im Interesse des Bundes noch der Kantone. Die öffentlichen Haushalte *insgesamt* können kein Interesse daran haben, dass zum Beispiel Bautätigkeiten ausgelöst werden, die nicht einem effektiven Bedürfnis entsprechen; dass Investitionen nur deshalb getätigt werden, weil hierfür Bundessubventionen «abzuholen» sind.

Aus diesem Grund ist eine entsprechende Übergangsbestimmung im BFA vorzusehen. Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die *nach* dem Inkrafttreten der Übergangsbestimmungen, aber vor dem vollständigen Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs eingereicht werden (also zwischen dem Inkrafttreten des ersten und des zweiten Pakets), werden nach dem zum Zeitpunkt der *Zusicherung* geltenden Recht beurteilt.

(Vgl. dazu den Kommentar zu Art. 20 des Gesetzesentwurfs in Anhang B).

### **1.3. Altrechtliche Verpflichtungen des Bundes**

Altrechtliche Verpflichtungen liegen dann vor, wenn bereits *vor* dem Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs Zusicherungen des Bundes für Projekte vorliegen, aus denen sich der Bund im Rahmen des NFA zurückziehen soll. Dabei sind grundsätzlich *zwei Ausgangssituationen* voneinander zu unterscheiden:

1. Für bereits ausgeführte oder vor Inkrafttreten des NFA schon in der Realisierung stehende Projekte soll der Bund seine Verpflichtungen mittels eines separaten Bundesbeschlusses «in globo» *erfüllen*. Da es sich hierbei um eine ausserordentliche Massnahme handelt, ist ein separater Bundesbeschluss angezeigt. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des NFA werden diese Verpflichtungen des Bundes zulasten seiner Bestandesrechnung abgetragen.
2. Anders zu beurteilen sind Projekte, für die seitens des Bundes wohl eine Zusicherung vorliegt, die aber vor Inkrafttreten des NFA noch nicht gestartet wurden. Hier wird der Bund während einer Übergangszeit von vier Jahren nach Inkrafttreten des NFA seine Verpflichtungen wahrnehmen. Allerdings wird er im Gegenzug den Kantonsanteil an den Bundeseinnahmen um den entsprechenden Betrag reduzieren, falls die Vorhaben in dieser Übergangszeit realisiert werden. Danach laufen die Verpflichtungen des Bundes per Saldo aller Ansprüche *aus*.

Für Vorhaben, die während dieser Übergangszeit *nicht* realisiert werden, erlöschen somit die altrechtlichen Verpflichtungen des Bundes.

Der Bundesrat wird im Rahmen seiner Botschaft an die Räte das hier skizzierte Vorgehen ausführlich darlegen.

## **2. Die Tendenzen der finanziellen Auswirkungen des Gesamtpakets NFA**

***Dank der Steuerbarkeit des neuen Finanzausgleichs wird es möglich sein, die finanziellen Auswirkungen des Gesamtpakets NFA sowohl für den Bund als auch die einzelnen Kantone verkraftbar zu gestalten.***

### **2.1. Einleitung**

Aus Transparenzgründen hat die Projektorganisation keinen Aufwand gescheut, die *finanziellen Auswirkungen des NFA* nicht nur für den Bund und die Kantone insgesamt, sondern auch kantonsweise zu ermitteln und darzustellen.

*Zwischen dem Bund und den Kantonen* sind diese Auswirkungen verhältnismässig unproblematisch: Die zusätzliche Belastung des Bundes wird über eine Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer voll ausgeglichen; zwischen Bund und Kantonen besteht im Endeffekt somit Lastenneutralität. Dabei kann die Verringerung des Kantonsanteils mit knapp 500 Millionen in Grenzen gehalten werden. Wie im nachfolgenden Kapitel 2.2.6 ausgeführt, wird dadurch das zentrale Anliegen des NFA, mehr freie Mittel und damit mehr politischen Spielraum für die Kantone zu erhalten, insgesamt nicht durchkreuzt.

Differenzierter sind die *Ergebnisse für die einzelnen Kantone* zu werten; sie werden im nachfolgenden Kapitel 2.2.3 denn auch eingehend kommentiert.

### **2.2. Die Wirkungstendenzen des NFA**

#### **2.2.1. Die Gesamtwirkungen des NFA in vertikaler Sicht Bund - Kantone**

Die nachfolgende Tabelle orientiert über die Gesamtwirkungen des NFA im Verhältnis Bund - Kantone insgesamt. Unter den Ziffern 4 bis 8 sind die Ergebnisse der Aufgabenentflechtung wiedergegeben, während die Ziffer 3 den Finanzausgleich im engeren Sinn zum Gegenstand hat. Die dafür eingesetzten Beträge basieren auf *Modellannahmen*. Im nächsten Kapitel wird kurz darauf eingegangen.

Die Gesamtrechnung zwischen Bund und Kantonen ist insgesamt ausgeglichen. Lastenverschiebungen in Bereichen, die mit Mineralölsteuererträgen finanziert werden, werden innerhalb dieser Spezialfinanzierung, und zwar bei den nicht werkgebundenen Beiträgen kompensiert; damit wird die *Zweckbindung der Mineralölsteuererträge* respektiert.

## Neuer Finanzausgleich Tendenz der finanziellen Auswirkungen Bund / Kantone 1996

in 1000 Franken

(+) Belastung (-) Entlastung

| Ziff.    | Bereich  | Bund              | Kantone           | Dritte        |
|----------|--|-------------------|-------------------|---------------|
|          | <b><i>I. Entflechtung / Verzicht Finanzkraftabstufung vertikal</i></b> | <b>-1 110 638</b> | <b>1 097 527</b>  | <b>13 111</b> |
| <b>4</b> | <b>Sozialversicherungen und Sozialpolitik</b>                          | <b>- 3 881</b>    | <b>3 881</b>      | <b>-</b>      |
| 4.1      | Individuelle Leistungen der AHV  | 534 916           | - 744 503         | 209 587       |
| 4.2      | Subvention der Altershilfe   | -                 | 209 587           | - 209 587     |
| 4.3      | Individuelle Leistungen der Invalidenversicherung                      | - 692 356         | - 914 144         | 1 606 500     |
| 4.4      | Kollektive Leistungen der Invalidenversicherung                        | 11 500            | 965 000           | - 976 500     |
| 4.5      | Sonderschulung   | -                 | 630 000           | - 630 000     |
| 4.6      | Ergänzungsleistungen zur AHV und IV                                    | 558 034           | - 558 034         | -             |
| 4.7      | Prämienverbilligung in der Krankenversicherung                         | - 457 500         | 457 500           | -             |
| 4.8      | Familienzulagen  | 41 525            | - 41 525          | -             |
| <b>5</b> | <b>Bildung</b>   | <b>- 259 043</b>  | <b>259 043</b>    | <b>-</b>      |
| 5.1      | Berufsbildung  | - 133 018         | 133 018           | -             |
| 5.2      | Hoch- und Fachhochschulen  | - 55 916          | 55 916            | -             |
| 5.3      | Stipendien   | - 60 744          | 60 744            | -             |
| 5.4      | Turnen und Sport   | - 9 365           | 9 365             | -             |
| <b>6</b> | <b>Verkehr und Energie</b>   | <b>- 595 476</b>  | <b>587 491</b>    | <b>7 985</b>  |
| 6.1      | Nationalstrassen - Bau   | -                 | -                 | -             |
|          | Nationalstrassen - Unterhalt und Betrieb                               | 88 220            | - 88 220          | -             |
| 6.2      | Hauptstrassen  | - 30 540          | 30 540            | -             |
| 6.3      | Niveauübergänge/Verkehrstrennung                                       | - 140             | 140               | -             |
|          | Nicht werkgebundene Mineralölsteueranteile                             | - 191 765         | 191 765           | -             |
| 6.5      | Öffentlicher Regionalverkehr   | - 289 663         | 289 663           | -             |
|          | Belastungsausgleich im öffentlichen Regionalverkehr                    | - 163 603         | 163 603           | -             |
| 6.6      | Flugplätze   | - 7 985           | -                 | 7 985         |
| <b>7</b> | <b>Umwelt, Wald und Landwirtschaft</b>                                 | <b>- 90 057</b>   | <b>84 931</b>     | <b>5 126</b>  |
| 7.1      | Raumplanung  | - 474             | 474               | -             |
| 7.2      | Fuss- und Wanderwege   | - 400             | 400               | -             |
| 7.3      | Denkmal-, Heimat- und Ortsbilderschutz                                 | - 25 268          | 25 268            | -             |
| 7.4      | Natur- und Landschaftsschutz   | - 2 421           | 2 421             | -             |
| 7.5      | Wald   | - 81 771          | 81 771            | -             |
| 7.6      | Hochwasserschutz   | - 7 465           | 7 465             | -             |
| 7.7      | Wildtiere (Jagd)   | -                 | -                 | -             |
| 7.8      | Fischerei  | -                 | -                 | -             |
| 7.9      | Luftreinhaltung mit Mineralölsteuermitteln                             | 25 957            | - 25 957          | -             |
| 7.10     | Lärmschutz mit Mineralölsteuern  | -                 | -                 | -             |
| 7.11     | Abfallanlagen  | -                 | -                 | -             |
| 7.12     | Gewässerschutz, Abwasseranlagen  | - 528             | 528               | -             |
| 7.13     | Landw. Marktmassnahmen   | - 5 126           | -                 | 5 126         |
| 7.14     | Tierzucht  | 18 773            | - 18 773          | -             |
| 7.15     | Direktzahlungen  | -                 | -                 | -             |
| 7.16     | Landw. Strukturverbesserungen  | - 11 335          | 11 335            | -             |
| 7.17     | Landw. Aus- und Weiterbildung / Beratung                               | -                 | -                 | -             |
| <b>8</b> | <b>Wohnungswesen, Justiz und Sicherheit</b>                            | <b>- 162 181</b>  | <b>162 181</b>    | <b>-</b>      |
| 8.1      | Amtliche Vermessung  | - 13 779          | 13 779            | -             |
| 8.2      | Wohnbau- und Eigentumsförderung  | - 134 994         | 134 994           | -             |
| 8.3      | Straf- und Massnahmenvollzug   | -                 | -                 | -             |
| 8.4      | Militär  | 43 500            | - 43 500          | -             |
| 8.5      | Zivilschutz  | - 56 908          | 56 908            | -             |
| <b>3</b> | <b><i>II. Finanzausgleich im engeren Sinn</i></b>                      | <b>1 583 603</b>  | <b>-1 583 603</b> | <b>-</b>      |
| 3.1      | Mindestausstattung   | 1 000 000         | -1 000 000        | -             |
| 3.21     | Geografisch-topografischer Belastungsausgleich                         | 210 000           | - 210 000         | -             |
| 3.22     | Belastungsausgleich im öff. Regionalverkehr                            | 163 603           | - 163 603         | -             |
| 3.3      | Soziodemografischer Belastungsausgleich                                | 210 000           | - 210 000         | -             |
|          | <b>Entflechtung und Finanzausgleich</b>                                | <b>472 965</b>    | <b>- 486 076</b>  | <b>13 111</b> |
|          | <b>Kompensation über die direkte Bundessteuer</b>                      | <b>-</b>          | <b>486 076</b>    | <b>-</b>      |
|          | <b>Gesamtwirkung Bund / Kantone</b>                                    | <b>-</b>          | <b>-</b>          | <b>-</b>      |

### 2.2.2. Modellannahmen für den Finanzausgleich im engeren Sinn

Ein Vorzug des NFA im Vergleich zur heutigen Ordnung besteht darin, dass der Ausgleich in seinen Hauptelementen politisch steuerbar ist.<sup>19</sup> Dies betrifft namentlich seine wichtigsten Eckwerte, den Disparitätenabbau, die Mindestausstattung sowie den topografischen und den soziodemografischen Belastungsausgleich. Mangels politischer Entscheide über diese Eckwerte basieren die nachfolgend wiedergegebenen Gesamtwirkungen des NFA notgedrungen auf *Modellannahmen*. Bei deren Bestimmung war für die Projektorganisation wegleitend, dass *einerseits die Hauptziele* des NFA möglichst optimal erreicht und gleichzeitig *die Mehr- oder Minderbelastungen der Kantone gegenüber der heutigen Ordnung möglichst klein gehalten werden*. Das Parlament könnte diese Eckwerte selbstverständlich auch nach andern Haupt Gesichtspunkten festlegen. Dies würde dann zu anderen Kantonsresultaten führen.

Die Modellannahmen der Projektorganisation:

- *Disparitätenabbau* (horizontaler Finanzausgleich zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen): 900 Millionen
- *Mindestausstattung* (ergänzender vertikaler Finanzausgleich des Bundes zugunsten der finanzschwachen Kantone): 1000 Millionen
- *Geografisch-topografischer Belastungsausgleich*: 210 Millionen
- *Belastungsausgleich beim öffentlichen Regionalverkehr*: 164 Millionen
- *Soziodemografischer Belastungsausgleich*: 210 Millionen
- Dadurch zusammen mit dem Saldo aus der Aufgabenentflechtung und aus dem Verzicht auf die Finanzkraftzuschläge bei den Subventionen nötige *Verringerung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer*: 486 Millionen; dies zum Ausgleich der Belastungsveränderung zwischen Bund und Kantonen.

### 2.2.3. Die Tendenz der Gesamtwirkungen des NFA auf die einzelnen Kantone

Unter den oben dargestellten Modellannahmen präsentiert sich die Tendenz der Gesamtwirkungen des NFA auf die einzelnen Kantone wie folgt:

---

<sup>19</sup> In der letzten Phase der Projektbearbeitung konnte das System unter verschiedensten Modellannahmen eingehend getestet werden. Dabei zeigte sich, dass die neuen Ausgleichsinstrumente in die richtige Richtung wirken und dass die Tendenzen im interkantonalen Vergleich „stimmen“. Bezüglich der Feinsteuerung sind aber noch zusätzliche Arbeiten nötig, und die Wirkungsbilanz wird auf die Inkraftsetzung des NFA hin zwingend zu aktualisieren sein.

**Neuer Finanzausgleich  
Tendenz der finanziellen Auswirkungen 1996 auf die einzelnen Kantone**  
in 1000 Franken

(+) Belastung (-) Entlastung

|           | Entflechtung und Verzicht Finanzkraft-abstufung vertikal | Verzicht Finanzkraft-abstufung horizontal | Ressourcenausgleich |                    | Belastungsausgleich                            |   |   | Total 1         | Kompensation über direkte Bundessteuer für Entflechtungswirkung | Total 2  | In Franken je Einwohner | In % des Ressourcenpotentials |
|-----------|--|---|---------------------|--------------------|--|---|---|-----------------|---|----------|-------------------------|-------------------------------|
|           |  |   | Disparitätenabbau   | Mindestausstattung | Geografisch-topografischer Belastungsausgleich | Zweckgebundener Belastungsausgleich im öff. Regionalverkehr | Soziodemografischer Belastungsausgleich |                 |   |          |                         |                               |
| ZH        | -6 653   | -427 546                                  | 476 616             | -                  | -  | -   | -22 271                                 | 20 146          | 110 181   | 130 327  | 109                     | 1.4                           |
| BE        | 216 138  | 270 795                                   | -241 687            | -268 542           | -  | -34 459   | -                                       | -57 755         | 41 926  | -15 828  | -17                     | -0.4                          |
| LU        | 58 934   | 38 944                                    | -89 395             | -99 328            | -  | -   | -                                       | -90 845         | 16 592  | -74 253  | -218                    | -4.8                          |
| UR        | 21 629   | 21 564                                    | -18 688             | -20 765            | -18 519  | -2 324  | -                                       | -17 103         | 1 833   | -15 270  | -436                    | -10.8                         |
| SZ        | 20 975   | -14 594                                   | -                   | -                  | -  | -9 756  | -                                       | -3 375          | 13 836  | 10 462   | 85                      | 1.7                           |
| OW        | 13 070   | 20 884                                    | -16 888             | -18 764            | -4 652   | -1 674  | -                                       | -8 023          | 1 526   | -6 498   | -207                    | -5.3                          |
| NW        | -726   | -7 771                                    | 3 712               | -                  | -61  | -   | -                                       | -4 846          | 3 516   | -1 330   | -37                     | -0.6                          |
| GL        | 7 909  | 759                                       | -1 375              | -1 527             | -8 549   | -350  | -                                       | -3 133          | 4 443   | 1 310    | 34                      | 0.7                           |
| ZG        | 7 056  | -81 861                                   | 95 635              | -                  | -  | -   | -                                       | 20 830          | 26 542  | 47 372   | 508                     | 4.6                           |
| FR        | 103 788  | 77 333                                    | -96 907             | -107 674           | -  | -8 824  | -                                       | -32 283         | 12 137  | -20 146  | -88                     | -2.1                          |
| SO        | 37 214   | 23 567                                    | -33 092             | -36 769            | -  | -   | -                                       | -9 080          | 11 269  | 2 189    | 9                       | 0.2                           |
| BS        | -36 918  | -99 935                                   | 109 339             | -                  | -  | -   | -38 481                                 | -65 995         | 24 852  | -41 143  | -207                    | -2.3                          |
| BL        | -15 787  | -56 883                                   | 26 724              | -                  | -  | -   | -                                       | -45 946         | 17 966  | -27 980  | -111                    | -1.7                          |
| SH        | 245  | -6 910                                    | -                   | -                  | -  | -   | -3 431                                  | -10 096         | 4 286   | -5 810   | -79                     | -1.5                          |
| AR        | 29 058   | 16 067                                    | -14 312             | -15 902            | -  | -3 379  | -                                       | 11 532          | 2 723   | 14 255   | 265                     | 5.8                           |
| AI        | 3 236  | 9 618                                     | -8 164              | -9 071             | -1 785   | -1 888  | -                                       | -8 054          | 800   | -7 254   | -504                    | -12.8                         |
| SG        | 38 440   | 2 953                                     | -31 289             | -34 766            | -  | -   | -                                       | -24 663         | 21 373  | -3 290   | -7                      | -0.2                          |
| GR        | 139 689  | 35 547                                    | -                   | -100 164           | -64 287  | -   | -                                       | 10 786          | 11 216  | 22 002   | 116                     | 2.3                           |
| AG        | 35 605   | -44 128                                   | -                   | -                  | -  | -   | -                                       | -8 523          | 29 818  | 21 296   | 40                      | 0.8                           |
| TG        | 31 731   | 1 382                                     | -25 300             | -28 112            | -  | -2 120  | -                                       | -22 419         | 9 714   | -12 705  | -57                     | -1.2                          |
| TI        | 36 760   | 33 134                                    | -                   | -10 936            | -  | -34 746   | -                                       | 24 212          | 16 695  | 40 908   | 136                     | 2.4                           |
| VD        | 151 554  | -43 486                                   | -                   | -                  | -48 313  | -   | -                                       | 59 754          | 38 006  | 97 761   | 158                     | 2.8                           |
| VS        | 140 262  | 250 059                                   | -218 250            | -242 500           | -68 241  | -29 150   | -                                       | -157 820        | 8 889   | -148 931 | -553                    | -16.4                         |
| NE        | 51 935   | 74 073                                    | -45 074             | -50 082            | -  | -1 164  | -8 905                                  | 20 783          | 9 701   | 30 484   | 184                     | 4.1                           |
| GE        | -13 323  | -161 983                                  | 187 973             | -                  | -  | -   | -53 852                                 | -41 185         | 44 237  | 3 051    | 8                       | 0.1                           |
| JU        | 30 723   | 68 416                                    | -59 579             | -66 199            | -7 154   | -4 168  | -                                       | -37 961         | 1 998   | -35 963  | -532                    | -16.3                         |
| divers    | -5 016   | -   | -                   | -                  | -  | -   | -                                       | -5 016          | -   | -5 016   | -                       | -                             |
| <b>CH</b> | <b>1 097 527</b>   | <b>+/- 945 096</b>                        | <b>+/- 900 000</b>  | <b>-1 000 000</b>  | <b>-210 000</b>                                | <b>-163 603</b>   | <b>-210 000</b>                         | <b>-486 076</b> | <b>486 076</b>  | <b>-</b> | <b>-</b>                | <b>-</b>                      |

Bei verschiedenen Kantonen sind im Vergleich zur heutigen Ordnung beachtliche Mehr- bzw. Minderbelastungen festzustellen. Scheinbare „Gewinner“ und „Verlierer“ zu generieren, ist selbstverständlich nicht das Ziel des NFA. Vielmehr sollen Verzerrungen, Ungerechtigkeiten und Schwerfälligkeiten eliminiert werden. Jeder Steuerfranken soll nachher mehr wert sein als vorher. Davon profitieren alle. Und es gehört zur partnerschaftlichen Grundlage der Übung, dass kein Partner auf Kosten des andern profitieren soll. Es ist zudem reichlich voreilig, aus heutiger Sicht bereits von „Verlierern“ zu sprechen. Denn vorerst muss der Ist-Zustand objektiv analysiert sein. Dazu bietet der NFA eine einmalige Chance: Es wäre ja denkbar, dass eine bestimmte „Verlustposition“ eine heutige Schwachstelle aufdecken könnte, die es vom betreffenden Kanton zu beheben gälte. Der Gewinn-/Verlust-Saldo könnte dann anders aussehen.

Auch sachlich rufen die Verwerfungen nach verschiedenen Erklärungen. Zu relativieren sind die Ergebnisse einmal durch die momentane *Hilfskonstruktion* des Ressourcenindex. Wie in Kapitel 3.2.1 des Teils B dargelegt, kann dieser Index heute noch nicht definitiv festgelegt werden. Dafür sind namentlich fehlende statistische Grundlagen verantwortlich. Die Projektorganisation schlägt vor, eine Kommission einzusetzen, welche die nötigen Spezifikationen erarbeitet, so dass der neue Ressourcenindex bei Einführung des Neuen Finanzausgleichs zum Tragen kommen kann.

Weiter können die Ergebnisse zwangsläufig nur eine *Momentaufnahme* darstellen. Damit kann sich die strategische, langfristige Ausrichtung des NFA in den dargestellten Auswirkungen notgedrungen nur sehr begrenzt widerspiegeln.

Besonders stark ins Gewicht fällt die Tatsache, dass zu einem Vergleich mit dem heutigen Zustand die *Gesamtwirkungen* des NFA heranzuziehen sind. Diese sind aber das Ergebnis verschiedener Einzelpakete, auch solcher, die mit dem Finanzausgleich im engeren Sinne nichts zu tun haben. Dies hat einerseits zur Folge, dass unter dem Titel «Finanzausgleich» zwei verschiedene Aufgabenteilungsregimes verglichen werden müssen; im Anhang F findet sich denn auch eine Tabelle, in welcher der heutige Finanzausgleich mit jenem gemäss NFA verglichen, von den übrigen NFA-Elementen somit abstrahiert wird. Andererseits stellen die kantonsweisen Gesamtwirkungen des NFA *Saldogrößen* dar; Saldogrößen unterliegen im Zeitvergleich zwangsläufig relativ starken Schwankungen.

Im weiteren waren für den NFA verschiedene ins Gewicht fallende *Modellannahmen* zu treffen, nämlich überall dort, wo das eidgenössische Parlament die eigentlichen Eckwerte des Finanzausgleichs in einem politischen Entscheid festlegen wird (Ausmass des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung, Dotierung des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Belastungsausgleichs). Mit andern Eckwerten könnten die kantonsweisen Ergebnisse zum Teil ganz anders aussehen. Zudem war die Lastenneutralität zwischen Bund und Kantonen bezüglich des Gesamtpakets NFA zu beachten.

Veränderungen im Vergleich zum heutigen System liegen nicht allein am NFA, sondern ebenso an verschiedenartigen *Verzerrungen des heutigen Ausgleichssystems*. Jegliche Systemänderung in Richtung eines rationaleren und gerechteren Finanzausgleichs, welche die Anreiz- und Umverteilungsfunktion sowie die Einnahmen- und Ausgabenelemente voneinander trennt, müsste deshalb ähnliche Verwerfungen zeitigen wie jene hin zum NFA.

*Vergleiche mit den heutigen Zuständen* sind aus einem weiteren Grunde problematisch: Die finanzpolitischen *Handlungsspielräume* der Kantone (vgl. Kap. 2.3.5 und einschlägige Tabelle in Anhang F) sind im NFA bedeutend grösser als heute, was ihnen Optionen eröffnet, allfällige Einbussen noch substantiell zu reduzieren. Zudem fällt finanzpolitisch ins Gewicht, dass im NFA namentlich für die ressourcenschwachen Kantone anstelle von *zweckgebundenen* bedeutend mehr *frei verfügbare* Mittel bereitgestellt werden (vgl. nachfolgendes Kap. 2.2.6 und die einschlägige Tabelle in Anhang F). Diese Faktoren können in der vorliegenden Wirkungsbilanz nicht berücksichtigt werden.

Bei der Frage der *Verkraftbarkeit der Systemänderung* für die einzelnen Kantone ist schliesslich auch an in Aussicht stehende, NFA-unabhängige Mehreinnahmen - insgesamt in Milliardenhöhe - zu erinnern (höherer Nationalbankgewinnanteil, Anteil am Ertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe usw.). Diese sind in den vorliegenden Wirkungstendenzen nicht in Rechnung gestellt.

Die folgende **Grafik** auf der nächsten Seite zeigt die *Tendenz* der finanziellen Auswirkungen der *Gesamtreform* pro Kanton auf.

Die daran anschliessende **Grafik** hält demgegenüber die finanziellen Auswirkungen pro Kanton *unter Ausklammerung der Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen* (d.h. mit anderen Worten des Finanzausgleichs im engeren Sinn, s. Abschnitt 2.2.2. weiter oben) fest. Dabei wird u.a. ersichtlich, dass verschiedene aufgrund der Gesamtreform belastete Kantone im Finanzausgleich im *engeren* Sinn eine *Besserstellung* erfahren, so namentlich Solothurn, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, Waadt oder Tessin.





#### 2.2.4. Der interkantonale Lastenausgleich

Mit dem NFA wollen Bund und Kantone die interkantonale Zusammenarbeit stärken und institutionalisieren (vgl. Kap. B 2). Wer Leistungen aus andern Kantonen bezieht, soll dafür auch einen angemessenen Preis bezahlen. Kantone, die öffentliche Leistungen mit überkantonalem Nutzen erbringen, sollen fair entschädigt und somit finanziell entlastet werden.

Die finanziellen Auswirkungen des interkantonalen Lastenausgleichs sind von den übrigen Wirkungen des NFA getrennt darzustellen, da es sich beim Lastenausgleich nicht um Finanzausgleich im herkömmlichen Sinne handelt, sondern um eine Abgeltung für konsumierte Leistungen. Politisch besteht allerdings ein Zusammenhang, da grundsätzlich die Anbieterkantone aufgrund ihres tendenziell hohen Ressourcenpotentials zum interkantonalen Disparitätenabbau und somit zur Stärkung der finanzschwachen Kantone beitragen werden. Im Gegenzug muss eine Abgeltung ihrer Leistungen, die einen überkantonalen Nutzen haben, stattfinden. Eine getrennte Darstellung des interkantonalen Lastenausgleichs verlangt auch die Datenlage: Die Angaben über die interkantonal fließenden Abgeltungszahlungen sind notgedrungen mit vielen Fragezeichen behaftet. Die Zahlungen werden schliesslich regionsweise erst noch auszuhandeln sein.

Bereits heute werden unter den Kantonen in bestimmten Bereichen Lastenausgleichszahlungen geleistet. Der NFA bringt aber einerseits eine bessere Verankerung und andererseits eine Verstärkung und Ausweitung des Lastenausgleichs. Die nachfolgende Tabelle trägt dieser Sachlage Rechnung, indem sie zwischen heute bereits bestehenden Be- und Entlastungen und künftigen zusätzlichen Be- und Entlastungen unterscheidet. Da die Wirkungsbilanz des NFA namentlich auch die Veränderungen gegenüber dem heutigen Zustand aufzeigen will, steht bei der Würdigung des Lastenausgleichs die rechte Tabellenhälfte («Künftige *zusätzliche* Be- und Entlastungen») im Vordergrund.

Selbstverständlich müssen die Ergebnisse des interkantonalen Lastenausgleichs in die Beurteilung der Gesamtwirkungen des NFA auf die einzelnen Kantone einbezogen werden. In der Tendenz ergeben sich dadurch substantielle Verbesserungen für die fünf Anbieterkantone Basel-Stadt, Genf, Zürich, Bern und Waadt, während sich die per Saldo 21 Nachfragerkantone in unterschiedlichem Ausmass in die Belastung teilen. Die geschätzten finanziellen Auswirkungen des interkantonalen Lastenausgleichs präsentieren sich wie folgt:

## Interkantonaler Lastenausgleich (ILA):

Heutige und künftige geschätzte Be- und Entlastungen in 1000 Franken

(+) Belastung    (-) Entlastung

|                                     | Heutige Be- und Entlastungen<br>(1996)       |                                    |   |                |                                 | Künftige zusätzliche Be- und Entlastungen |                          |  |                               |   |                |                                 |
|-------------------------------------|--|------------------------------------|---|----------------|---------------------------------|---|--------------------------|--|-------------------------------|---|----------------|---------------------------------|
|                                     | Spitzen-<br>medizin,<br>Spezial-<br>kliniken | Uni-<br>Verein-<br>barung<br>(IUV) | Institutionen<br>z.Förd. u.<br>Betreuung<br>Behinderter | Summe          | in Franken<br>je Ein-<br>wohner | gemäss bestehenden<br>Vereinbarungen      |                          | künftige Vereinba-<br>rungen wegen ILA |                               |   | Summe          | in Fr.<br>pro<br>Ein-<br>wohner |
|                                     |  |                                    |   |                |                                 | Uni-<br>Verein-<br>barung<br>(IUV)        | FH-<br>Verein-<br>barung | Agglo-<br>mations-<br>verkehr          | Kultur-<br>einrich-<br>tungen | Institutionen<br>z.Förd. u.<br>Betreuung<br>Behinderter |                |                                 |
| ZH                                  | -37'400                                      | -50'157                            | -2'449  | <b>-90'006</b> | <b>-75</b>                      | -28'616                                   | -9'713                   | -19'000                                | -24'000                       | -11'271   | <b>-92'600</b> | <b>-78</b>                      |
| BE                                  | -33'900                                      | -17'422                            | -1'419  | <b>-52'741</b> | <b>-55</b>                      | -22'714                                   | -3'190                   | -2'200                                 | -1'300                        | -9'555  | <b>-38'959</b> | <b>-41</b>                      |
| LU                                  | -3'700                                       | 15'006                             | -1'000  | <b>10'306</b>  | <b>30</b>                       | 9'059                                     | -143                     | -1'800                                 | -2'000                        | -300  | <b>4'816</b>   | <b>14</b>                       |
| UR                                  | 3'900  | 1'448                              | 724   | <b>6'072</b>   | <b>173</b>                      | 777                                       | -118                     | 100                                    | 300                           | 219   | <b>1'278</b>   | <b>37</b>                       |
| SZ                                  | 26'300                                       | 5'312                              | 2'386   | <b>33'998</b>  | <b>277</b>                      | 3'124                                     | -139                     | 2'500                                  | 2'800                         | 728   | <b>9'013</b>   | <b>74</b>                       |
| OW                                  | 5'500  | 1'408                              | 335   | <b>7'243</b>   | <b>231</b>                      | 676                                       | -84                      | 500                                    | 600                           | 365   | <b>2'057</b>   | <b>66</b>                       |
| NW                                  | 5'200  | 1'836                              | 1'031   | <b>8'067</b>   | <b>225</b>                      | 959                                       | -145                     | 1'200                                  | 1'000                         | 1'216   | <b>4'230</b>   | <b>118</b>                      |
| GL                                  | 3'800  | 1'364                              | 1'340   | <b>6'504</b>   | <b>167</b>                      | 960                                       | 98                       | 300                                    | 600                           | 1'463   | <b>3'421</b>   | <b>88</b>                       |
| ZG                                  | 9'700  | 5'981                              | 2'008   | <b>17'689</b>  | <b>190</b>                      | 2'414                                     | 559                      | 2'000                                  | 3'200                         | 382   | <b>8'555</b>   | <b>92</b>                       |
| FR                                  | 10'000                                       | -37'722                            | 1'090   | <b>-26'632</b> | <b>-116</b>                     | -158                                      | -243                     | 1'900                                  | 2'000                         | 1'190   | <b>4'689</b>   | <b>20</b>                       |
| SO                                  | 18'900                                       | 13'067                             | 999   | <b>32'966</b>  | <b>138</b>                      | 7'509                                     | 3'215                    | 1'500                                  | 4'500                         | 1'015   | <b>17'739</b>  | <b>74</b>                       |
| BS <sup>1)</sup>                    | -35'700                                      | -15'670                            | -3'000  | <b>-54'370</b> | <b>-273</b>                     | -17'022                                   | -1'120                   | -                                      | -7'000                        | -9'000  | <b>-34'142</b> | <b>-172</b>                     |
| BL <sup>1)</sup>                    | 5'800  | 4'599                              | 5'793   | <b>16'192</b>  | <b>64</b>                       | 1'628                                     | -2'241                   | -                                      | 1'200                         | 1'130   | <b>1'717</b>   | <b>7</b>                        |
| SH                                  | 6'500  | 3'953                              | 1'534   | <b>11'987</b>  | <b>163</b>                      | 2'236                                     | 1'626                    | 1'200                                  | 1'000                         | 468   | <b>6'530</b>   | <b>89</b>                       |
| AR                                  | 6'500  | 2'277                              | -3'300  | <b>5'477</b>   | <b>102</b>                      | 942                                       | 526                      | 1'200                                  | 2'200                         | -1'707  | <b>3'161</b>   | <b>59</b>                       |
| AI                                  | 2'300  | 619                                | 202   | <b>3'121</b>   | <b>217</b>                      | 455                                       | 169                      | 100                                    | 200                           | 185   | <b>1'109</b>   | <b>77</b>                       |
| SG                                  | -5'500                                       | -2'986                             | -8'300  | <b>-16'786</b> | <b>-38</b>                      | 10'636                                    | 2'386                    | -3'100                                 | -4'000                        | 7'152   | <b>13'074</b>  | <b>29</b>                       |
| GR                                  | 10'700                                       | 10'349                             | 400   | <b>21'449</b>  | <b>113</b>                      | 5'204                                     | 706                      | 300                                    | 1'400                         | 5'178   | <b>12'788</b>  | <b>68</b>                       |
| AG                                  | 4'100  | 27'311                             | 892   | <b>32'303</b>  | <b>61</b>                       | 14'370                                    | 2'538                    | 11'600                                 | 14'000                        | 3'232   | <b>45'740</b>  | <b>86</b>                       |
| TG                                  | 10'000                                       | 8'325                              | 1'555   | <b>19'880</b>  | <b>89</b>                       | 4'620                                     | 3'414                    | 2'000                                  | 4'000                         | 6'314   | <b>20'348</b>  | <b>91</b>                       |
| TI                                  | 18'000                                       | 23'630                             | -108  | <b>41'522</b>  | <b>138</b>                      | 10'046                                    | 3'466                    | -                                      | -                             | -317  | <b>13'195</b>  | <b>44</b>                       |
| VD                                  | -32'600                                      | -8'486                             | -2'500  | <b>-43'586</b> | <b>-71</b>                      | -11'458                                   | -1'509                   | 2'900                                  | 2'800                         | 754   | <b>-6'513</b>  | <b>-11</b>                      |
| VS                                  | 8'600  | 22'311                             | -100  | <b>30'811</b>  | <b>114</b>                      | 8'491                                     | 361                      | 500                                    | 500                           | 39  | <b>9'891</b>   | <b>37</b>                       |
| NE                                  | 12'000                                       | -5'865                             | 998   | <b>7'133</b>   | <b>43</b>                       | 1'050                                     | -318                     | 1'000                                  | 600                           | 1'581   | <b>3'913</b>   | <b>24</b>                       |
| GE                                  | -31'000                                      | -17'716                            | -571  | <b>-49'287</b> | <b>-124</b>                     | -7'568                                    | -298                     | -5'000                                 | -5'000                        | -837  | <b>-18'703</b> | <b>-47</b>                      |
| JU                                  | 12'000                                       | 5'165                              | 1'460   | <b>18'625</b>  | <b>276</b>                      | 1'451                                     | 212                      | 300                                    | 400                           | 376   | <b>2'739</b>   | <b>41</b>                       |
| <b>Total<br/>Entlast-<br/>ungen</b> | <b>179'800</b>                               | <b>156'023</b>                     | <b>22'747</b>   | <b>358'570</b> |                                 | <b>87'536</b>                             | <b>19'261</b>            | <b>31'100</b>                          | <b>43'300</b>                 | <b>32'987</b>   | <b>214'184</b> |                                 |
| <b>Total<br/>Belast-<br/>ungen</b>  | <b>179'800</b>                               | <b>156'023</b>                     | <b>22'747</b>   | <b>358'570</b> |                                 | <b>86'607</b>                             | <b>19'276</b>            | <b>31'100</b>                          | <b>43'300</b>                 | <b>32'987</b>   | <b>213'270</b> |                                 |

1) Ohne die Sonderregelungen zwischen BS und BL, weil hier in verschiedenen Bereichen bereits bilaterale Trägerschaften und Finanzierungsformen realisiert sind.

### **2.2.5. Wachsende finanzpolitische Handlungsspielräume und mögliche Effizienzgewinne**

«Effizienzgewinne» dürfen nicht mit «Einsparungen» oder gar «Leistungsabbau» gleichgesetzt werden. Vielmehr eröffnen Effizienzgewinne zwei mögliche Optionen:

- entweder: «mit gleich viel Geld mehr und/oder bessere Leistung»
- oder: «mit weniger Geld mindestens die gleiche Leistung».

Damit ermöglichen Effizienzgewinne nichts anderes, als *das Verhältnis zwischen Menge und Qualität der erbrachten Leistung einerseits und den dafür eingesetzten Finanzmitteln andererseits zu verbessern. Mit «Sparen durch Leistungsabbau» haben Effizienzgewinne somit nichts zu tun.*

Es stellen sich die Fragen,

- inwiefern der NFA dazu beiträgt, das Verhältnis zwischen erbrachter Leistung und dafür eingesetzten Finanzmitteln zu verbessern;
- welches Ausmass diese Effizienzgewinne annehmen können.

Der NFA bewirkt auf zwei Ebenen Effizienzgewinne:

- a. Effizienzgewinne bei der Aufgabenerfüllung;
- b. Effizienzgewinne durch den Umbau des Transfersystems.

#### **a. Mögliche Effizienzgewinne bei der Aufgabenerfüllung**

Bei der Aufgabenerfüllung durch Bund und/oder Kantone kann die Effizienz durch zwei Massnahmen gesteigert werden:

1. durch die Klärung der Zuständigkeiten dank Entflechtung oder Teilentflechtung;
2. durch neue Instrumente im Verbundbereich, vor allem durch Programmvereinbarungen und ergebnisbezogene Global- oder Pauschalbeiträge.

#### *Mögliche Effizienzgewinne durch Aufgabenentflechtung oder -teilentflechtung*

Resultat sowohl der Aufgabenentflechtung als auch der Teilentflechtung ist eine Alleinzuständigkeit des Bundes oder der Kantone im betreffenden Aufgabengebiet. Diese Alleinzuständigkeit bringt vor allem eine Uebereinstimmung von Entscheid- und Finanzverantwortung. Diese wiederum erlaubt die konsequenteste Umsetzung des Grundsatzes «wer befiehlt, bezahlt». Dadurch erfolgt zwangsläufig eine Konzentration auf das Wesentliche und Notwendige; unnötigen Standards und überdimensionierten Leistungen wird automatisch entgegengewirkt. Ueber die erhöhte Finanzverantwortung werden gezielte Kosten- und Wirkungskontrollen gefördert. Alleinzuständigkeiten bauen Parallelverwaltungen ab.

Die Projektorganisation schätzt das durch Entflechtungen und Teilentflechtungen erzielbare Effizienzpotential auf jeweils 15 Prozent bei Alleinzuständigkeit der

Kantone und 5 Prozent bei Alleinzuständigkeit des Bundes. Gemäss der Tabelle «Neue Alleinzuständigkeiten / neue Zusammenarbeitsformen» in Anhang F werden durch die Aufgabenumverteilung für die Kantone neue Alleinzuständigkeiten im Ausmass von 5,5 Milliarden geschaffen, für den Bund solche von 10,4 Milliarden.

*Die möglichen Effizienzgewinne aus Entflechtungen und Teilentflechtungen können somit auf insgesamt **gut 1,2 Milliarden** geschätzt werden, wovon gut 700 Millionen auf die Kantone und gut 500 Millionen auf den Bund entfallen.*

#### *Mögliche Effizienzgewinne durch die neuen Instrumente im Verbundbereich*

Die neuen Programmvereinbarungen basieren grob gesagt auf dem Prinzip «die strategische Führung dem Bund, die operative Verantwortung den Kantonen». Dadurch wird die Aufgabenerfüllung einmal zielorientierter. Die Kantone erhalten zudem den Anreiz, die mit dem Bund vereinbarte Zielerfüllung so wirtschaftlich wie möglich sicherzustellen. Auch werden künftig vermehrt Programme statt Einzelobjekte vereinbart, was nicht nur besser abgestimmte Leistungen, sondern auch eine höhere Wirtschaftlichkeit begünstigen wird.

Die Neuerungen bei der Subventionsbemessung werden den haushälterischen Mitteleinsatz ebenfalls fördern: An die Stelle der prozentualen Kostenübernahmen treten Global- oder Pauschalbeiträge, die nicht mehr aufwand-, sondern ergebnisabhängig festgelegt werden. Und durch die Abkoppelung der Finanzkraftzuschläge sinken die Beitragssätze, was das Kostenbewusstsein der Subventionsempfänger zusätzlich begünstigt.

Die Projektorganisation schätzt das durch die neuen Instrumente im Verbundbereich erzielbare Effizienzpotential auf durchschnittlich 10 Prozent je betroffenes Aufgabengebiet. Die neuen Instrumente der Zusammenarbeit Bund/Kantone erfassen Aufgabenbereiche mit einem Volumen von rund 5 Milliarden.

*Die mit den neuen Instrumenten im Verbundbereich möglichen Effizienzgewinne können somit auf **rund 400 Millionen**<sup>20</sup> geschätzt werden, etwa hälftig verteilt auf den Bund und die Kantone.*

#### **b. Mögliche Effizienzgewinne durch den Umbau des Transfersystems**

Die Aufgabenentflechtung führt zwangsläufig zu einem Umbau des Transfersystems. Der Umbau besteht im wesentlichen in einer Umwandlung von heute an bestimmte Aufgabenerfüllungen gebundenen Mitteln in Finanzströme, die sich ausschliesslich am Finanzausgleich orientieren.

---

<sup>20</sup> Da verschiedene der neuen Zusammenarbeitsgrundsätze beim öffentlichen Regionalverkehr bereits verwirklicht sind, wird in diesem Bereich (Volumen von 1,8 Milliarden) mit einem Effizienzpotential von lediglich 5 Prozent gerechnet (90 statt 180 Millionen).

Die Aufgabenentflechtung und der Verzicht der Finanzkraftabstufung der Subventionen führen zu einer Belastung der Kantone von 1'100 Millionen und bewirken eine Kompensation seitens des Bundes im entsprechenden Ausmass. Diese Kompensationsmasse setzt der Bund nun nicht mehr wie heute für konkrete Aufgabenerfüllungen ein, sondern stellt sie künftig voll in den Dienst des Finanzausgleichs.

*So ist es möglich, dass der Finanzausgleich unter den Kantonen - wie dies die Tabelle «Vergleich Finanzausgleich heute - Tendenz neu» in Anhang F ausweist - zugunsten der Bezügerkantone schliesslich um **870 Millionen**<sup>21</sup> verstärkt werden kann, ohne dass der Bund oder die Gesamtheit der Zahlerkantone im NFA stärker belastet werden als heute<sup>22</sup>. Nutzniesser dieses Effizienzgewinns sind namentlich die finanzschwachen Kantone sowie die Berg- und Agglomerationskantone.*

Unter Effizienzgesichtspunkten ist interessant, dass die Aufgabenerfüllung seitens der Kantone durch die beschriebene Umschichtung nicht etwa unwirtschaftlicher, sondern im Gegenteil - wie oben dargestellt - wirtschaftlicher wird. Durch die Aufgabenentflechtung und den damit verbundenen Umbau des Transfersystems kann somit ein mehrfacher Effizienzgewinn erzielt werden.

*Aus der Addition der sich kumulierenden Effizienzfaktoren kann der mit dem NFA **mögliche Effizienzgewinn mit einer Grössenordnung von insgesamt knapp 2,5 Milliarden** beziffert werden.*

## **2.2.6. Mehr frei verfügbare Mittel für die einzelnen Kantone**

Mit der Aufgabenentflechtung und den damit wachsenden Handlungsspielräumen nehmen die *zweckgebundenen Transfermittel* zwischen Bund und Kantonen deutlich um 5,3 Milliarden oder 42 Prozent ab (vgl. Tabelle «Neue Alleinzuständigkeiten / neue Zusammenarbeitsformen»<sup>23</sup> in Anhang F). Die finanzpolitischen Freiräume, die sich aus dem Abbau der Aufgabenverbünde zwischen Bund und Kantonen ergeben, sind somit beträchtlich.

Obschon sich wegen des im NFA insgesamt höheren Bundesengagements auch der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer um fast 500 Millionen zurückbildet, beläuft sich die *Nettozunahme an freien Mitteln* für die Kantone auf ansehnliche 740 Millionen (vgl. entsprechende Tabelle in Anhang F), wobei den Bezügerkantonen 1'155 Millionen zugehen und den Zahlerkantonen 413 Millionen entfallen. Diese Relationen deuten die Wichtigkeit des interkantonalen Vergleiches an. Dass dabei namentlich die ressourcenschwachen Kantone beträchtlich zulegen, ist aus Sicht des interkantonalen Finanzausgleichs und der Verhältnisse bei den Steuerbelastungen durchaus positiv zu werten.

---

<sup>21</sup> Gesamtdifferenzen Finanzausgleich neu gegenüber heute: + 867'109 (Bezügerkantone), -115'147 ([Mehrbelastung] Zahlerkantone).

<sup>22</sup> dies unter Berücksichtigung des interkantonalen Lastenausgleichs.

<sup>23</sup> Spalte „Veränderungsmasse“, Zeile „Total Entflechtungen und Teilentflechtungen“.

Der Ausbau des *zweckfreien* Finanzausgleichs wird zu einem schönen Teil dadurch ermöglicht, dass der Bund seinen Beitrag künftig nicht mehr wie bisher in der Form zweckgebundener, sondern zweckfreier Mittel leisten wird.

Die damit verbundene Abkoppelung des Finanzausgleichs von der Anreizfunktion der Subventionen hat auch Auswirkungen auf den Vergleich der Veränderungen bei den frei verfügbaren Mitteln unter den nach heutiger Ordnung *finanzschwachen Kantonen*: Bessergestellt werden namentlich jene unter ihnen, welche heute relativ schwach subventioniert werden. Diese «Honorierung» stimmt mit dem NFA-Grundsatz überein, wonach der Finanzausgleich *unabhängig von Anzahl und Kosten von Projekten* bemessen werden soll. Hohe Ausgabenlasten werden im künftigen Ausgleichssystem nur dann berücksichtigt, wenn es sich um weitgehend unbeeinflussbare, sog. «strukturelle» Sonderlasten handelt.

### **2.3. Kurze Würdigung der finanzpolitischen Zielerreichung beim NFA**

Die wichtigsten *finanzpolitischen* Ziele des NFA sind:

- Entflechtung des Transfersystems (der Geldströme) Bund/Kantone zur Erweiterung ihrer finanzpolitischen Handlungsspielräume; dadurch Schaffung von Effizienzpotentialen,
- Effektivitäts- und effizienzsteigernde neue Zusammenarbeits- und Subventionsformen im verbleibenden Zusammenspiel von Bund und Kantonen,
- Abbau der Disparitäten (Unterschiede) zwischen den Kantonen bezüglich ihrer frei verfügbaren Mittel,
- Beschränkung des lastenorientierten Ausgleichs auf die Abgeltung von weitgehend unbeeinflussbaren Sonderlasten der Zentrumskantone einerseits und der Gebirgskantone andererseits,
- Gesamthaft höhere Ausgleichswirkung durch Umbau des Transfersystems und durch spezifische Instrumente bzw. gezielte Massnahmen,
- Einfachheit, Transparenz und Steuerbarkeit des Ausgleichssystems,
- Kontinuierlicherer und nachhaltig gesicherter Finanzausgleich,
- Ausmerzungen der grössten Verzerrungen sowie der falschen Anreize beim heutigen Finanzausgleich im engeren Sinn.

Gestützt auf die Ergebnisse der Wirkungsbilanz kann festgestellt werden, dass die **finanzpolitischen Ziele des NFA** weitgehend erfüllt werden. Der NFA bringt

- die erwünschte Klärung der Zuständigkeiten,
- grössere Handlungsspielräume für Bund und Kantone und dadurch mehr Effizienz
- und einen haushälterischeren Mitteleinsatz in der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung.

Gleichzeitig werden auch

- Rationalität,
- Effektivität,
- Gerechtigkeit
- und Transparenz<sup>24</sup>

des Ausgleichs unter den Kantonen erhöht. Der Finanzausgleich wird politisch besser abgesichert. Zudem und vor allem leistet er einen bedeutenden Beitrag an den Abbau der Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone; insgesamt wird der Finanzausgleich unter den Kantonen im Vergleich zum heutigen System beträchtlich verstärkt.

---

<sup>24</sup> Das Transparenzziel für das neue Ausgleichssystem kann dann optimal erreicht werden, wenn es der einzusetzenden Kommission gelingt, einen sachlich überzeugenden und durchschaubaren Ressourcenindex auszugestalten.

## **D. Bezug zu anderen Fragen: NFA - Totalrevision BV; NFA - interkantonaler Steuerwettbewerb**

*Der Neue Finanzausgleich und die Totalrevision der Bundesverfassung (BV) lassen sich problemlos verbinden. Es besteht die Absicht, alle NFA-Verfassungsänderungen als Gesamtpaket «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» zur Abstimmung zu bringen. - Der Neue Finanzausgleich ermöglicht einen fairen und transparenten Steuerwettbewerb unter den Kantonen und verringert gleichzeitig die Steuerbelastungsunterschiede.*

### **1. Verhältnis des NFA zur Totalrevision der Bundesverfassung**

Im Moment wird das geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht der Schweiz nachgeführt. Es handelt sich hierbei um eine Nachführung der gelebten *Verfassungswirklichkeit*. Bestehende Lücken im Verfassungstext werden geschlossen, die Gliederung wird verbessert, die normative Dichte reduziert und die Sprache der heutigen Zeit angepasst. Dadurch wird die Bundesverfassung (BV) als Ausdruck des im Land herrschenden Grundkonsenses lesbarer, klarer und systematischer.

Die so konzipierte Nachführung will keine materiellen Neuerungen in die Verfassung aufnehmen, die über eine «mise à jour» des geltenden Verfassungsrechts *und* der gelebten Verfassungswirklichkeit hinausgehen. Folgerichtig konnten die gemäss Neuem Finanzausgleich notwendigen Verfassungsmodifikationen im Rahmen der Nachführung nicht berücksichtigt werden. Dies wäre weder mit dem eigentlichen Auftrag der eidgenössischen Räte vereinbar noch aus zeitlichen Gründen möglich gewesen. Im April 1999 haben Volk und Stände die Nachführung gutgeheissen.

Die Nachführung soll später durch institutionelle Neuerungen ergänzt werden; dies vorerst in den Bereichen «Volksrechte» und «Justiz». Diese Reformpakete sollen zu gegebener Zeit gleichzeitig oder zeitlich gestaffelt als jeweilige *Gesamtpakete* zur Abstimmung vorgelegt werden.

Die selbe Konzeption soll auch bei der Realisierung des Neuen Finanzausgleichs zum Zuge kommen, indem alle zu modifizierenden Verfassungsbestimmungen im Rahmen einer *Finanzausgleichsreform* als *Gesamtpaket* zur Abstimmung gebracht werden. Damit wird auch die Frage nach der Einheit der Materie hinfällig. Ausserdem wird sichergestellt, dass die Reformbausteine des Neuen Finanzausgleichs *integral* realisiert werden können.

## 2. Der NFA und der interkantonale Steuerwettbewerb

Gestützt auf die Bundesverfassung haben die eidgenössischen Räte am 14. Dezember 1990 das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) beschlossen, das am 1. Januar 1993 in Kraft trat. Die Kantone haben ihre Gesetzgebungen den Vorschriften dieses Gesetzes innert acht Jahren nach Inkrafttreten, also bis zum Jahr 2001, anzupassen. Das StHG weist die Kantone in Anlehnung an Art. 129 der nachgeführten BV an, Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht sowie Steuerstrafrecht zu erlassen.

Heute verfügen die Kantone über eine substantielle Steuerautonomie. Sie erfüllen ihre originären Aufgaben grundsätzlich selbständig und sind für deren Finanzierung selbst besorgt. Damit deckt sich der Kreis der Nutzniesser kantonaler Leistungen weitgehend mit den Kreisen der Kosten- und Entscheidungsträger.

Eine Vereinheitlichung und Zentralisierung der kantonalen Steuerkompetenzen, wie sie eine «materielle Steuerharmonisierung» mit sich brächte, würde die heutigen *klaren Zuständigkeiten und Verantwortungen* im Fiskalbereich *verwischen*. Die Anreize, die Aufgaben bedarfsgerecht, kostengünstig und effizient zu erfüllen, gingen dadurch verloren. Das faktische Ende des interkantonalen Steuerwettbewerbs würde tendenziell zu einer gesamtschweizerisch höheren fiskalischen Belastung führen, was zur Folge haben könnte, dass gerade potente und mobile Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in ausländische «Steuerparadiese» *abwandern* würden.

Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass unter anderem gerade dank des interkantonalen Steuerwettbewerbs die Steuerbelastung in der Schweiz im internationalen Vergleich insgesamt relativ tief ist: Der Steuerwettbewerb trägt somit dazu bei, die *Staatsausgaben* und den *Steuerdruck einzudämmen*; er liegt damit im Interesse des Werk- und Finanzplatzes Schweiz und seiner Einwohnerinnen und Einwohner. Deshalb sollen Bestimmungen insbesondere über Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge eine Angelegenheit der Kantone bleiben. Dieser Grundsatz wird vom NFA vollumfänglich respektiert.

### **Annäherung in der interkantonalen Steuerbelastung ohne Ausschaltung des Wettbewerbs**

Unbestritten dürfte aber auch sein, dass die *Steuerbelastungsunterschiede* zwischen einzelnen Kantonen *ein gewisses Mass nicht überschreiten* sollten. Dieses Postulat ist gerade aus Gründen der Steuergerechtigkeit und Rechtsgleichheit geboten. Hier setzt der Neue Finanzausgleich denn auch an:

- Die **Ressourcenverteilung** zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen wirkt mittelfristig allzu grossen kantonalen Steuerbelastungsunterschieden entgegen und erreicht damit eine **Annäherung in der Steuerbelastung** unter den Kantonen.

- Durch die Ausgestaltung des neuen Ressourcenindex als Potentialgrösse erhalten insbesondere jene ressourcenstarken Kantone (Index grösser als 100), die im Ressourcenausgleich zu den Geberkantonen zählen und gleichzeitig eine im schweizerischen Vergleich signifikant *unterdurchschnittliche Steuerbelastung* aufweisen, einen Anreiz, ihr ausgewiesenes Potential tatsächlich auch aususchöpfen; jedenfalls dann, wenn sie ihr Leistungsangebot im bisherigen Rahmen aufrecht erhalten wollen. Dieser Mechanismus wird zusätzlich zu einer Annäherung der kantonalen Steuerbelastungen führen.
- Die Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verstärkt die Annäherung in der Steuerbelastung. Für bezogene öffentliche Leistungen sind adäquate Abgeltungszahlungen nötig. Dies wird die Anbieterkantone öffentlicher Angebote (z.B. Zürich, Basel, Bern oder Genf) entlasten, während die von zentralörtlichen Leistungen profitierenden Kantone (z.B. Zug oder Schwyz) eine steigende Belastung verzeichnen werden.

Der Neue Finanzausgleich setzt mit seinen Ausgleichsmechanismen den interkantonalen Steuerwettbewerb auf eine neue Basis, indem alle Kantone mit genügend Eigenmitteln ausgestattet werden. Wie hoch die horizontale Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen dereinst ausfallen soll, wird das Parlament zu entscheiden haben. Damit kann der Neue Finanzausgleich zu einem **fairen und transparenten interkantonalen Steuerwettbewerb** beitragen und über alle Kantone gesehen eine **Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede** herbeiführen, ohne ihre Steuerhoheit zu tangieren und ohne eine Nivellierung der Fiskalquote nach oben in Kauf zu nehmen.

## **Anhang**