

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA

Die Reform für

- mehr Effizienz in der Aufgabenerfüllung
- günstigere Leistungen unseres Staates
und
- ein geringeres Gefälle zwischen den Kantonen

Informationsbroschüre

zur Abstimmungsvorlage vom 28. November 2004

| | |
|--|----|
| Wichtig für Bund und Kantone | |
| Neuer Schub für die Schweiz | 2 |
| Mehr Bürgernähe und mehr Wirkung | 3 |
| Eine schweizerische Lösung | |
| Ein Vorhaben von grosser Tragweite | 4 |
| Die NFA im Überblick | |
| Die Vorlage | 6 |
| Der Finanzausgleich | |
| Der Finanzausgleich verkleinert das Gefälle zwischen den Kantonen | 10 |
| Instrument 1: der Ressourcenausgleich | 12 |
| Instrument 2: der Lastenausgleich | 14 |
| Die Aufgabenteilung | |
| Die Reorganisation der Aufgabenteilung | 16 |
| Instrument 3: Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung | 18 |
| Instrument 4: zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben | 22 |
| Instrument 5: verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen | 25 |
| Der Ablauf | |
| In drei Schritten zum Ziel | 28 |
| Der Nutzen | |
| Die Wirkungen der NFA | 30 |
| Wörterklärungen | 34 |
| Weitere Informationen | 37 |

Herausgeber und Bezugsquelle:
Eidg. Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3, 3003 Bern
doc@gs-efd.admin.ch, www.efd.admin.ch

und

Konferenz der Kantonsregierungen KdK
Amthausgasse 3, Postfach 444, 3000 Bern 7
mail@kdk.ch, www.kdk.ch

Redaktion:
Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz
der Kantonsregierungen KdK

Grafiken: Bundeskanzlei
Layout: GrafikDesign Christine Lang, Herdern
Druck: Buag, Grafisches Unternehmen AG,
Baden-Dättwil

Cette publication existe également en français.

Questa pubblicazione è disponibile anche
in lingua italiana.

Die NFA in Kürze

Die Kernpunkte der NFA

- Die NFA ist eine Weichenstellung für die Zukunft des politischen Systems Schweiz.
- Sie ersetzt über 30 unkoordinierte Einzelmassnahmen durch zwei politisch steuerbare Ausgleichsinstrumente.
- Unbeeinflussbare Sonderlasten der Kantone werden gezielt abgegolten.
- Kein ressourcenschwacher Kanton soll durch den Übergang zur NFA zum "Verlierer" werden. Dafür sorgt der befristete Härteausgleich.

Reform der Finanzflüsse und der Aufgabenteilung

Um diese Ziele zu erreichen, setzt das Reformvorhaben NFA an zwei Hebeln an:

- Bei den Finanzen
 - Der Ressourcenausgleich sichert jedem Kanton ein Mindestmass an eigenen Geldmitteln.
 - Der Lastenausgleich entschädigt Gebirgs- und Zentrums-kantone für Sonderlasten.
- Bei den Aufgaben
 - Die Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung: Wo möglich sollen entweder der Bund oder die Kantone zuständig sein.
 - Für Verbundaufgaben (= gemeinsame Aufgaben) werden neue Formen der Zusammenarbeit eingeführt.
 - Eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen ermöglicht eine verbindliche Aufgabenerfüllung und die Abgeltung gegenseitiger Leistungen.

Wirkung

- Der Steuerfranken wird effizienter eingesetzt.
- Weil die Kantone mehr Kompetenzen erhalten, fallen mehr Entscheide bürgernah.
- Die neue Arbeitsteilung mit den Kantonen gibt dem Bund Raum für seine Kernaufgaben.
- Das Gefälle zwischen den Kantonen wird verringert.
- Der Handlungsspielraum der Kantone wird wesentlich vergrössert.
- Die NFA eliminiert die Fehlanreize für überteuerte Projekte.

Neuer Schub für die Schweiz

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wollen Bund und Kantone den Föderalismus neu beleben und damit das Fundament der Schweiz stärken.

In unserem föderalistischen Staat nimmt jede der drei Ebenen, von der Gemeinde über den Kanton zum Bund, ihre Kernaufgaben wahr. Ein Ja zu unserem föderalistischen Staatsaufbau stärkt somit die Verantwortung vor Ort und ermöglicht das Setzen von Prioritäten. Mit der NFA soll die Zusammenarbeit unter den Kantonen als auch zwischen dem Bund und den Kantonen verbessert werden. Dies entlastet den Bund, der sich vermehrt auf seine Kernkompetenzen konzentrieren kann.

Getreu dem Subsidiaritätsprinzip soll der Bund nur dann eine Aufgabe übernehmen, wenn diese auf der kantonalen Ebene nicht erfüllt werden kann. Damit kann sich der Bund vermehrt jenen Aufgaben zuwenden, die im gesamtschweizerischen Interesse liegen, wie z.B. Nationalstrassen oder Landesverteidigung. Statt sich, wie heute, zu verzetteln, werden mit der NFA die Kräfte gebündelt.

Damit die Kantone ihre Aufgaben wahrnehmen und vermehrt zusammenarbeiten können, muss ein gerechteres Ausgleichssystem zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen greifen. Darüber hinaus sind übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Sonderlasten der Bergkantone und der grossen Zentren unseres Landes abzugelten. Diese Instrumente sind Garant für ein solidarisches Finanzausgleichssystem, das einen fairen Wettbewerb zwischen den Kantonen zulässt. Innovationen und unterschiedliche Lösungen werden dadurch ermöglicht.

Die NFA ist in intensiver Teamarbeit von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet worden. Die Konferenz der Kantonsregierungen, der Bundesrat und die eidgenössischen Räte haben sie verabschiedet. Die NFA wird zu mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit in Regierung und Verwaltung und damit zu einem besseren Einsatz des Steuerfrankens beitragen. Aus diesem Grund werden die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes profitieren, wenn Fehlanreize eliminiert, der Steuerfranken damit gezielter eingesetzt und ein zukunftsfähiger Föderalismus entwickelt wird. Am 28. November 2004 entscheiden Volk und Stände über diese zentrale Vorlage.



Hans-Rudolf Merz
Bundesrat
Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes EFD

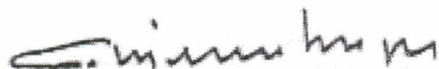
Mehr Bürgernähe und mehr Wirkung

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

Die Kantonsregierungen erachten deshalb die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA als Schlüsselprojekt für die Zukunft unseres Landes, sowohl aus staats- als auch aus finanzpolitischen Gründen. Aus staatspolitischer Sicht bringt die NFA die dringend nötige und durchgreifende Reform des Föderalismus. Mehr Entscheide fallen wieder bürgernäher. Die neuen finanzpolitischen Instrumente erhöhen die Transparenz und Effizienz. Sie vergrössern die Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Kantonen und garantieren deren Handlungsautonomie. Ein gut funktionierender Finanzausgleich und eine klare Aufgabenteilung garantieren, dass vier Kulturen unter einem Dach zusammen wohnen können.

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

Die Konferenz der Kantonsregierungen unterstützt deshalb die partnerschaftlich von Bund und Kantonen erarbeitete Vorlage.



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

Ein Vorhaben von grosser Tragweite

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA ist eines der wichtigsten Reformvorhaben der letzten Jahre. Die NFA ist gemeinsam von Bund und Kantonen angepackt worden, um die Instrumente des Finanzausgleichs der veränderten Zeit und den dadurch entstandenen neuen Gegebenheiten anzupassen sowie die Staatsaufgaben zu entflechten. Sie revidiert die grundlegenden Mechanismen der Zusammenarbeit bei der Staatsebenen. Der Föderalismus, eine der tragenden Säulen des schweizerischen Staatswesens, soll mit der NFA erneuert werden.

Die Schweiz ist kein Land, das aus einer geographischen Logik oder aus einer kulturellen Einheit heraus gewachsen ist. Sie wird getragen vom gemeinsamen Willen, gemeinsame Ziele in verschiedenen Kulturen und Räumen mit viel Eigenverantwortung zu erreichen. Dieser föderalistische Ansatz prägt die Erfolgsgeschichte der Schweiz. Er gilt auch heute noch als Vorbild, der Eigenheit belässt und dennoch Identität stiftet.

Der schweizerische Föderalismus trägt wesentlich zu einer effizienten und leistungsfähigen Aufgabenerfüllung bei und sichert eine hohe dezentrale Problemlösungsfähigkeit im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig berücksichtigt er die spezifischen Anliegen der Regionen. Föderalismus führt so zu einer Vielfalt innerstaatlicher Lösungsansätze, die besten Lösungen setzen sich durch.

Er bündigt die Staatsmacht durch deren Aufteilung auf die drei staatlichen Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der massvolle Wettbewerb unter den Kantonen schafft Anreize für bedarfsgerechte und günstige Lösungen, was wiederum den Standort Schweiz und seine internationale Konkurrenzfähigkeit stärkt.

Das föderalistische Gestaltungsprinzip zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte unseres Landes, das mit seinen unterschiedlichen Regionen, Sprachen, Religionen, Kulturen und Mentalitäten in der Form eines Zentralstaates nicht vorstellbar wäre. Ein kurzes Experiment mit zentralistischen Strukturen ist in der Schweiz denn auch kläglich gescheitert: Die helvetische Republik, 1798 von Frankreich aufgezwungen, degradierte die ehemals souveränen Stände zu reinen Verwaltungsbezirken. Dies führte zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen.

Napoleon entschied deshalb, mit der Mediationsverfassung wieder föderale Staatsstrukturen zuzulassen, die mit dem Bundesvertrag von 1815 im Wesentlichen auf den Stand vor 1798 zurückgeführt wurden. Angelpunkt in der Ausgestaltung der föderalen Ordnung war der Übergang des Staatenbundes zum Bundesstaat, basierend auf der Bundesverfassung von 1848.

Föderalismus: Was ist das?

In föderalistischen Staaten kann jede Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden) autonom über gewisse Aufgaben entscheiden. Deshalb hat auch jede Ebene direkte Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern. Der Bund wie auch die Gliedstaaten (Kantone) können Gesetze erlassen und diese vollziehen. Beide haben auch die Kompetenz, Recht zu sprechen und beide verfügen über eigene Einnahmen. Ebenso werden für beide Ebenen Regierung und Parlament demokratisch gewählt.

Die Gliedstaaten (Kantone) sind bei der Willensbildung auf der übergeordneten Ebene beteiligt, in der Schweiz durch den Ständerat, das Ständemehr bei Volksabstimmungen und die Teilnahme an Vernehmlassungen. Die Stellung der Gemeinden wird in den einzelnen Kantonsverfassungen definiert.

Der Föderalismus ermöglicht es, Verschiedenartigkeit in einer Einheit zu leben. Für die Schweiz, mit mehreren Sprachen und grossen topographischen Unterschieden, ist er eine wichtige Voraussetzung für das Zusammenleben.

Föderalistische Staaten sind neben der Schweiz u.a. die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Mexiko, Australien, Indien, Österreich und Deutschland.

Seit 1848 hat die Fülle staatlicher Aufgaben sowohl beim Bund wie bei den Kantonen stark zugenommen. Das wachsende Bedürfnis nach staatlicher Intervention auf den Gebieten der Infrastruktur, der Sozialpolitik und der Konjunkturpolitik hat aber auch zu einer Verlagerung der Gewichte von den Kantonen zum Bund geführt. Mit dieser Herausforderung hat die Entwicklung des Föderalismus nicht Schritt gehalten. Ins-

besondere das 20. Jahrhundert brachte eine zunehmende und undurchschaubare Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen sowie ein kritisches regionales Wohlstandsgefälle mit sich.

Die Verfassungsreform von 1999 mit einer Neukonzeption des Zusammenspiels Bund-Kantone (kooperativer Föderalismus) hat einen ersten Schritt einer umfassenden, notwendigen Föderalismusreform realisiert: Die Kantone können ihre Mitwirkung in bundespolitischen Fragen besser wahrnehmen.

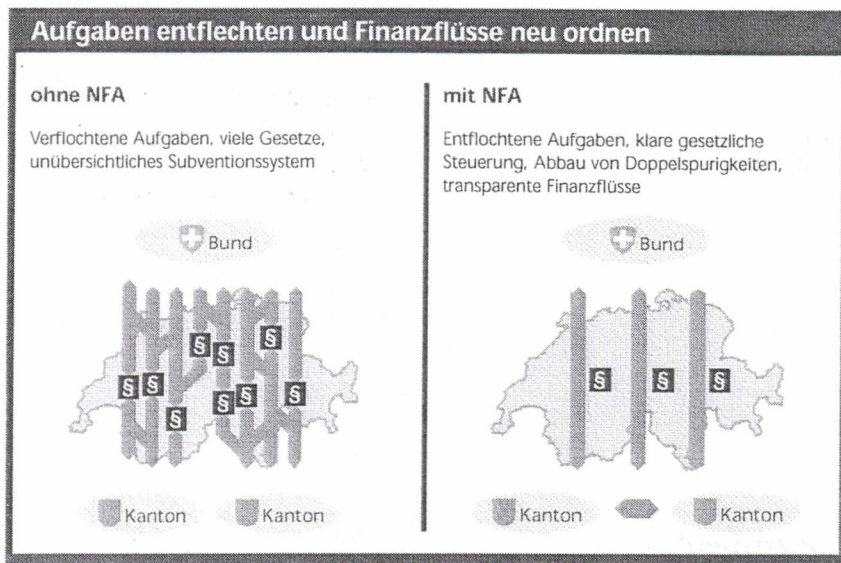
Die NFA ist ein weiterer Schritt dieser Föderalismusreform, um Bund, Kantone und Gemeinden lebenskräftig und vital ins 21. Jahrhundert einzuführen. Mit der NFA soll die Wirkungskraft des Föderalismus gestärkt werden, im Interesse einer effizienten und bürgernahen Aufgabenerfüllung.

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

Die Analysen hatten deutlich gezeigt, dass nicht nur der Finanzausgleich als solcher neue Instrumente benötigt. Probleme ergeben sich auch aus der Art und Weise, wie sowohl Bund und Kantone als auch die Kantone untereinander zusammenarbeiten.

Die NFA soll das Prinzip der Subsidiarität stärken. Wo immer möglich sollen Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen entflochten werden. Ziel ist es, die staats- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit von Bund und Kantonen zu stärken.

Der heutige Finanzausgleich besteht aus über 100 Einzelmassnahmen. Das Getriebe des Finanzausgleichs besteht aber nicht allein aus



Die NFA ersetzt ein Gewirr von mehr als 30 Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Kantonen durch zwei transparente Instrumente. Von den heute gemeinsamen Aufgaben übernehmen die Kantone 11, der Bund sieben. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wird gestärkt.

komplexen Rechenoperationen und Finanzströmen. Diese sind eng mit der Aufgabenteilung und den Zusammenarbeitsformen vernetzt. Darum müssen im Rahmen der NFA insgesamt 27 Verfassungsartikel geändert werden. Zudem muss das bestehende Bundesgesetz über den Finanzausgleich total revidiert werden.

Das Parlament hat die Vorlage zur Änderung der Bundesverfassung und das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz in den Schlussabstimmungen vom 3. Oktober 2003 verabschiedet. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat am 18. Juni 2004 die vom Parlament verabschiedete Fassung diskutiert und sagt klar "Ja" zum Projekt NFA.

Als Nächstes steht am 28. November 2004 die obligatorische Volksabstimmung über die Änderungen der Bundesverfassung an.

Die Vorlage

Das Problem

Die heute noch geltende rechtliche Grundlage für den Finanzausgleich stammt aus dem Jahr 1959. Dieser Finanzausgleich umfasst die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sowie den Ausgleich zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Kantonen. Er besteht aus über 100 Einzelmassnahmen. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen sind eine direkte Folge der geltenden Aufgabenteilung. Die Zeit ist nicht stillgestanden. Im heute gültigen System zeigen sich Mängel:

- **Verflechtung der Aufgaben**
Bei der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen ist heute nicht immer klar, wer für welche Aufgabe zuständig ist. Es gibt verwischte Verantwortlichkeiten, viele Instrumente und zwangsläufig zahlreiche Doppelspurigkeiten.
- **Unterschiede werden grösser**
Allen Bemühungen zum Trotz nehmen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone zwischen ärmeren und reicheren Kantonen tendenziell zu.
- **Steuerung ist mangelhaft**
Der heutige Finanzausgleich kann nicht wirksam gesteuert werden. Die Folge davon: einzelne Kantone erhalten tendenziell zu viel, andere zu wenig Bundesmittel.

Die Lösung heisst NFA

Die Leistungsfähigkeit des "politischen Systems Schweiz" muss sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Wirtschaft erhalten bleiben. Deshalb haben die 26 Kantone und der Bund eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs eingeleitet: die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA.

Mit der NFA werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz. Um diese Ziele zu erreichen, setzt die NFA bei zwei Hebeln an: bei den Finanzen (Finanzausgleich im engeren Sinn) und bei der Organisation der Aufgaben:

- **Hebel 1: Neuer Finanzausgleich**
Heute wird der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone rund zur Hälfte über eine Abstufung der Subventionen ange-

strebt, und zwar nach der Finanzkraft der Kantone. Neu soll die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone mit bloss noch zwei separaten und von den Subventionen unabhängigen Ausgleichsinstrumenten geregelt werden.

- **Hebel 2: Reorganisation der Aufgaben**
In zahlreichen Aufgabenbereichen überlagern sich heute Kompetenzen und Finanzströme und führen somit zu Doppelspurigkeiten, unklaren Verantwortlichkeiten und einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Mit der angestrebten Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung soll deshalb wieder Ordnung in das Gefüge der staatlichen Aufgabenerfüllung gebracht werden. Im Rahmen der Organisation der Aufgaben sorgen drei neue Instrumente für mehr Effizienz: Die Aufgabenentflechtung reorganisiert das heutige Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Kantonen. Bei gemeinsamen Aufgaben werden neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen eingeführt. Zudem wird die Zusammenarbeit unter den Kantonen, die interkantonale Zusammenarbeit, gestärkt.

Auf einen Blick

Die NFA verbessert die Wirksamkeit des Steuerfrankens und fördert die Effizienz der staatlichen Leistungen

Die NFA ersetzt ein Gewirr von mehr als 30 Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Kantonen durch zwei transparente Instrumente. Doppelspurigkeiten und kostentreibende Strukturen werden eliminiert. Der Finanzausgleich wird besser steuerbar. Der Steuerfranken kann dank reibungsloser Geldflüsse wirkungsvoller eingesetzt werden. An die Stelle von starren Einzelsubventionen (75% der Subventionen sind zweckgebunden) treten Pauschal- und Globalbeiträge. Der so genannte Ressourcenausgleich sichert jedem Kanton ein Mindestmass an eigenen Geldmitteln zur freien Verfügung zu. Die Kantone können ihre eigenen Prioritäten vermehrt selber setzen.

NFA: fünf Instrumente für bessere Effizienz und Ausgleich kantonaler Unterschiede

Innerhalb dieser beiden Hebel werden die Ziele mit fünf Instrumenten erreicht. Diese wirken gezielt und ergänzen sich gegenseitig.

Hebel 1: Neuer Finanzausgleich

■ Instrument 1: Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich bringt einen wirksamen Ausgleich zwischen reichen und ärmeren Kantonen. Jeder Kanton soll über ein Mindestmass an eigenen Mitteln verfügen. Dazu erhalten die ressourcenschwachen Kantone vom Bund wie auch von den ressourcenstarken Kantonen finanzielle Mittel. Dieser "Ressourcenausgleich" ist politisch steuerbar.

■ Instrument 2: Lastenausgleich

Die Gebirgs- sowie die Zentrums Kantone tragen spezielle Lasten. Diese übermässigen und weitgehend nicht beeinflussbaren Sonderbelastungen sollen mit dem Lastenausgleich ausgeglichen werden.

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

Ziele und Instrumente der NFA

Das Gefälle zwischen den Kantonen verringern

| Ressourcenausgleich | Lastenausgleich |
|---|--|
| Gezielter Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Kantonen; »Mindestausstattung« für alle Kantone | Entlastung von Kantonen mit Sonderlasten wegen der Topografie (Gebirge) oder sozialer Lasten (z.B. Armut, Alter) |

Die Zuständigkeiten bei den Aufgaben klar regeln

| Aufgaben-entflechtung | Gemeinsame Aufgaben Bund – Kantone | Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit |
|--|---|---|
| Klare Zuweisung von Aufgaben an Bund und Kantone | Bei »Verbundaufgaben« neue Zusammenarbeit: Bund: Strategie; Kantone: operative Umsetzung; Globalbeiträge statt Einzelsubventionen | Kantone sind zur Zusammenarbeit bei einzelnen Aufgaben verpflichtet |

}

Wirk-samerer Einsatz des Steuer-frankens

Der Ressourcenausgleich gibt den ärmeren Kantonen mehr Handlungsspielraum und der Lastenausgleich reduziert Sonderlasten. Die Entflechtung der Aufgaben erhöht die Effizienz. Dies führt insgesamt zu einem wirkungsvolleren Einsatz der Steuermittel.

Hebel 2: Reorganisation der Aufgaben

■ Instrument 3: Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

Wo möglich und sinnvoll, soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig sein: entweder der Bund oder die Kantone. D.h. die Aufgaben werden entflochten und damit zusammenhängend auch deren Finanzierung.

■ Instrument 4: Zweckmässige Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

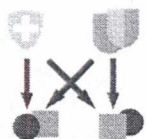
Bei jenen Aufgaben, die weiterhin gemeinsam erfüllt werden, den so genannten "Verbundaufgaben", wird die Zusammenarbeit auf partnerschaftlicher Basis neu geregelt; die Finanzierung erfolgt nach einem neuen Prinzip. Statt starren Einzelsubventionen werden Pauschal- oder Globalbeiträge ausgerichtet.

■ Instrument 5: Verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen

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

Reformbedarf beim Finanzausgleich und der Aufgabenteilung

ohne NFA



Doppelspurigkeiten
Die Zuständigkeit bei den Aufgaben ist oft unklar. Das führt zu Doppelspurigkeiten.

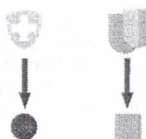


Grosses Gefälle
Das Gefälle zwischen ärmeren und reicheren Kantonen ist heute gross.



Starres Subventionssystem
Das heutige Subventionssystem ist an starre Einzelsubventionen gebunden.

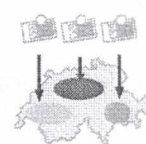
mit NFA



Klare Zuordnung
Die Aufgaben werden neu zugeordnet, und die interkantonale Zusammenarbeit wird gestärkt.



Gefälle verringert
Die Unterschiede zwischen ärmeren und reicheren Kantonen werden kleiner.



Mehr Effizienz
Pauschal- und Globalbeiträge bringen mehr Effizienz und mehr Spielraum vor Ort.

Der bestehende Finanzausgleich konnte in den letzten Jahren die Ziele nicht mehr erreichen. Die NFA reformiert die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Sie stellt die ärmeren Kantone besser und sorgt für einen effizienteren Einsatz der Steuermittel.

Die Wirkung der NFA

Die NFA ist ein tiefgreifendes Reformprojekt und wirkt deshalb auf mehreren Ebenen:

Ebene Bund:

Konzentration auf die Kernaufgaben

Will der Bund effizient arbeiten, muss er sich auf jene Aufgaben konzentrieren, die im landesweiten Interesse sind. Die neue Arbeitsteilung mit den Kantonen gibt dem Bund eine grössere Handlungsfähigkeit und mehr Raum für seine Kernaufgaben. Mit der Neugestaltung der Finanzbeziehungen können Kosten eingespart und die Bundesmittel zielgerichteter und wirkungsorientierter eingesetzt werden.

Ebene Kantone: Mehr Spielraum

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

Ebene Bürgerinnen und Bürger:

effizienterer Einsatz des Steuerfrankens

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

Die Staatsleistungen und deren Kosten werden transparenter. Dank der Beseitigung von Fehlansätzen wird der Steuerfranken effizienter eingesetzt.

Test erfolgreich bestanden

Noch vor den Beratungen in den eidg. Räten wurden die Instrumente der NFA von Prof. René L. Frey, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ der Universität Basel, einer Wirkungsanalyse unterzogen. Dabei wurde insbesondere untersucht, ob die gesteckten staatspolitischen Ziele erreicht werden können. Die wissenschaftliche Expertise kam zum Schluss, dass die NFA die Stärken unseres Föderalismus fördert und die Schwächen verringert. Im Internet ist die Analyse zu finden unter www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2001/05/nfa_frey.pdf

Das ändert sich mit der NFA – Beispiel 1

Hauptstrassen: zu hohe Kosten wegen Fehlanreizen

Das heutige Subventionssystem ist mit zahlreichen Fehlanreizen verbunden. Das führt zu einem ineffizienten Einsatz von Steuergeldern.

Situation

Statt der notwendigen Strassensanierung wird ein kompletter Neubau beschlossen, weil der vom Kanton zu tragende Kostenanteil bei beiden Lösungen gleich gross ist, bei einem Neubau aber noch etwa dreimal so viele Bundesmittel in die Region fliessen.

Problem

Das heutige System kann die Kantone dazu verleiten, Projekte mit einem hohen Anteil an Finanzkraftzuschlägen des Bundes zu realisieren. Sie können auf diese Art und Weise mehr Bundesgeld "abholen".

Mit NFA

Mit der NFA erhalten die Kantone aufgrund gewichteter Hauptstrassenkilometer Globalbeiträge, die sie nach ihren eigenen Prioritäten einsetzen können.

Wirkung

Die Fehlanreize für überdimensionierte Projekte verschwinden. Es wird interessant, passende Lösungen zu realisieren ohne auf zusätzliches Geld „aus Bern“ schielen zu müssen.

Der Finanzausgleich verringert das Gefälle zwischen den Kantonen

Der Finanzausgleich zwischen den reicheren und den ärmeren Kantonen wird gegenüber dem heute geltenden System ausgebaut. Um die Notwendigkeit und Richtung der Neuerungen zu verstehen, ist es sinnvoll, zuerst die Mängel des heutigen Finanzausgleichs zu betrachten.

Mängel des heutigen Finanzausgleichs

Bereits mit dem heutigen Finanzausgleich sollten die Unterschiede in der Finanzkraft zwischen ärmeren und reicheren Kantonen verringert werden. Dieses Ziel wurde verfehlt. Ein Grund dafür sind die Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichs:

Zweckgebundene Subventionen

Rund die Hälfte des heutigen Finanzausgleichs erfolgt über Beiträge des Bundes an die Kantone für den Vollzug von zahlreichen gemeinsamen Aufgaben. Diese Beiträge bestehen aus einem Grundbeitrag und einem Finanzkraftzuschlag; je finanzschwächer der Kanton, desto grösser ist sein Finanzkraftzuschlag. Für den Bezug dieser Beiträge sind die Kantone aber in der Regel verpflichtet, einen Eigenbeitrag zu leisten. Damit sind zahlreiche Fehlanreize verbunden:

- Um Grundbeiträge und Finanzkraftzuschläge zu erhalten, müssen die Kantone eigene Mittel bereitstellen. Finanzschwache Kantone haben somit einen Anreiz, ihr Budget zu erhöhen, damit sie möglichst viel Ausgleichszahlungen erhalten. Dies kann in den finanzschwachen Kantonen zu einer höheren Steuerbelastung führen. Gleichzeitig wirkt dies dem Ziel des Finanzausgleichs entgegen, die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen zu reduzieren.
- Da der Kanton die Kosten nicht alleine trägt, werden oft zu teure, überdimensionierte und zu perfekte Projekte realisiert, mit dem Ziel, "möglichst viel Bundesgeld abzuholen". Das führt zu einem ineffizienten Einsatz von Steuergeldern.
- Die finanzschwachen Kantone haben einen Anreiz, ihre Tätigkeit auf jene Aufgabenbereiche zu konzentrieren, für welche sie hohe Finanzkraftzuschläge erhalten. Dadurch wird eine selbstständige Finanzpolitik, die möglichst gut den Bedürfnissen der Bevölkerung des Kantons entspricht, beeinträchtigt.

Mechanismus des Finanzkraftindex

Heute teilt der Bund die Gelder den Kantonen gemäss dem so genannten Finanzkraftindex zu. Dieser Index erfasst die Finanzkraft der Kantone. Die Finanzkraft wird mit vier Teilindikatoren ermittelt: kantonales Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und strukturelle Lasten des Berggebiets. Die ersten beiden orientieren sich an den Einnahmen, die letzten beiden an den Lasten.

Die Vermischung von Einnahmen- und Lastenelementen verunmöglicht eine differenzierte Steuerung des Finanzausgleichs. Denn im heutigen Finanzausgleich werden mit demselben Instrument zwei Ziele angepeilt: der Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Regionen sowie die Entschädigung von Sonderlasten. Das führt zu Zielkonflikten. Die Folge davon: einzelne Kantone erhalten tendenziell zu viel, andere zu wenig Bundesmittel.

Ausserdem erfasst der heutige Finanzausgleich nur die Sonderlasten des Berggebiets, jedoch nicht jene von städtischen Regionen. Diese haben mittlerweile einen mindestens ebenso beachtlichen Umfang angenommen.

Der Teilindikator "Steuerbelastung" verzerrt eine möglichst objektive Beurteilung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone. So ist die Steuerbelastung auch von anderen Faktoren abhängig, wie zum Beispiel dem kantonal oft unterschiedlichen Wunsch der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach staatlichen Gütern und Dienstleistungen. Der Miteinbezug der Steuerbelastung in den Finanzkraftindex führt dazu, dass finanzschwache Kantone mit einer hohen Steuerbelastung tendenziell zu viel, finanzschwache Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung tendenziell zu wenig Finanzausgleich erhalten. Konkret: Senkt ein finanzschwacher Kanton seine Steuern, um seine Position im Standortwettbewerb zu verbessern, wird er bestraft: Die Steuersenkung führt nämlich zu einem höheren Finanzkraftindex. Dies wiederum führt dazu, dass der Kanton weniger Ausgleichsmittel erhält.

Grundzüge des neuen Finanzausgleichssystems

Ein erstes Ziel ist, alle Kantone mit einem Grundstock an finanziellen Ressourcen auszustatten. Damit soll die «Schere» zwischen ärmeren und reicheren Kantonen kleiner werden. Dies geschieht über den Ressourcenausgleich. Ein zweites Ziel ist der Ausgleich von Sonderlasten, die in einzelnen Kantonen entstehen. Die übermässigen Lasten des Berggebiets werden mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich abgegolten. Für die übermässigen Lasten der Zentrums Kantone geschieht dies über den soziodemografischen Lastenausgleich.

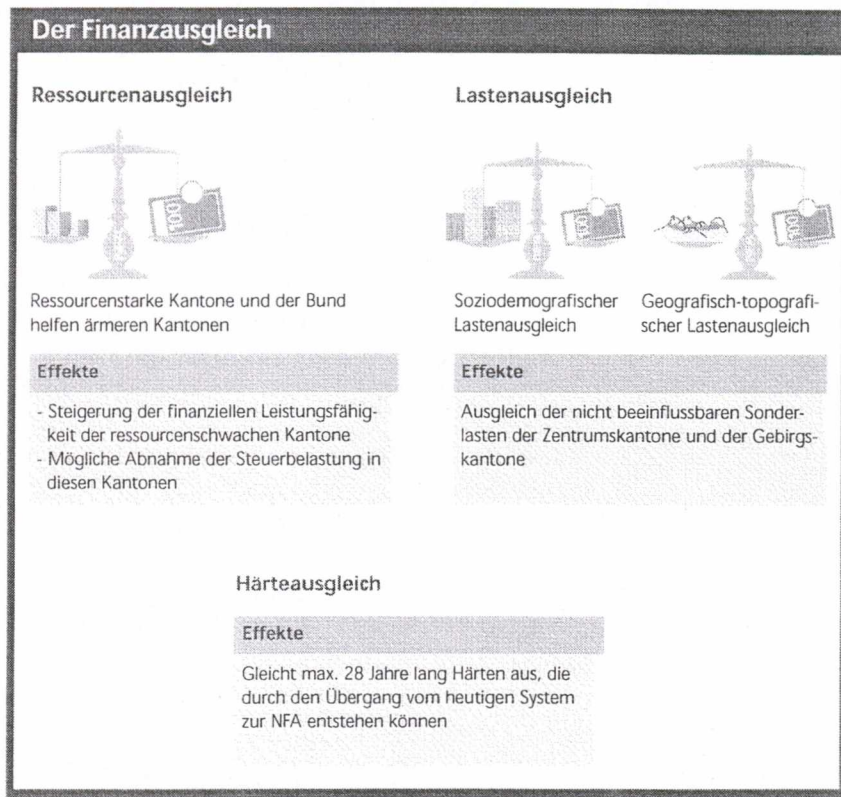
Die NFA führt zu umfangreichen Veränderungen bei den finanziellen Transfers zwischen Bund und Kantonen. Gleichzeitig wird der heute geltende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen mit seinen kaum steuerbaren und wenig transparenten Einzelmassnahmen abgeschafft. Mit den dadurch frei werdenden Mitteln werden die neuen Ausgleichsinstrumente der NFA, der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich, finanziert.

Damit kein ressourcenschwacher Kanton nach dem Systemwechsel schlechter gestellt ist als bisher, werden die zwei neuen Instrumente des Ressourcen- und Lastenausgleichs während maximal 28 Jahren durch einen Härteausgleich ergänzt.

Auf einen Blick

Die NFA verringert die grossen Unterschiede bei den Finanzressourcen der Kantone

Die NFA trägt zu einem Abbau des finanziellen Gefälles zwischen den Kantonen bei. Der heute anhaltende Trend zu laufend grösseren Unterschieden bei der Finanzlage zwischen den Kantonen wird gebrochen. Während Gebirgskantone in den Genuss des geografisch-topografischen Lastenausgleichs kommen, werden Zentrums Kantone für ihre Sonderlasten neu durch den so genannten soziodemografischen Lastenausgleich entschädigt.



Der Finanzausgleich arbeitet mit zwei Instrumenten: Der Ressourcenausgleich gibt den ärmeren Kantonen einen Grundstock an finanziellen Mitteln. Der Lastenausgleich sorgt für die Abgeltung von Sonderlasten der Berggebiete und der Städte.

Instrument 1: der Ressourcenausgleich

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

Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex
Für den Ressourcenausgleich wird in einem ersten Schritt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone ermittelt. Hierzu wird das Ressourcenpotenzial, die so genannte aggregierte Steuerbemessungsgrundlage ASG, berechnet. Das Ressourcenpotenzial setzt sich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, dem steuerbaren Vermögen der natürlichen Personen und den Gewinnen der juristischen Personen. Auf dieser Basis wird der Ressourcenindex ermittelt. Er setzt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum gesamtschweizerischen Mittel, welches den Ressourcenindex-Wert von 100 erhält. Kantone mit

mehr als 100 Punkten gelten als ressourcenstark, Kantone mit weniger als 100 Punkten als ressourcenschwach.

Das ändert sich mit der NFA – Beispiel 2

Der Finanzausgleich: zu grosses Gefälle zwischen den Kantonen

Heute wird der Finanzausgleich zwischen ärmeren und reicheren Kantonen über Einzelmassnahmen anvisiert.

Situation

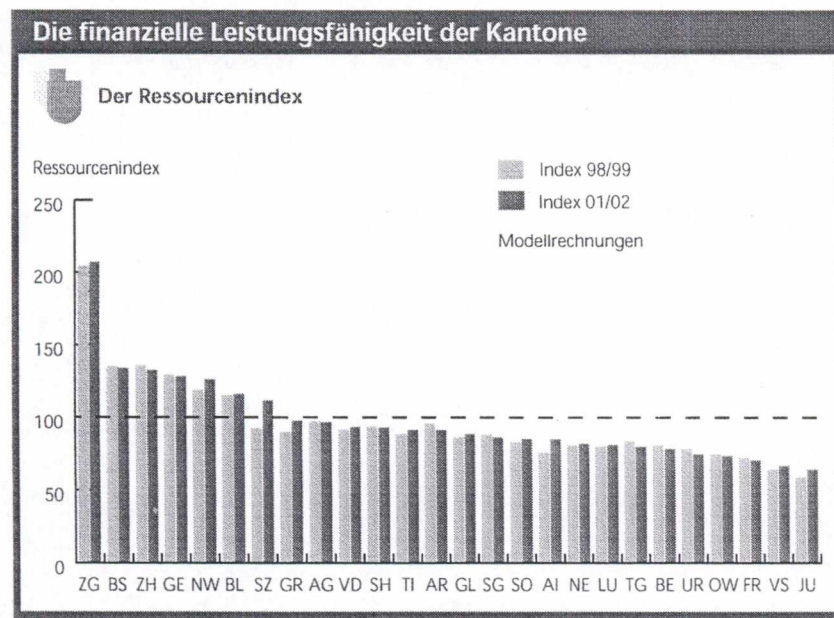
Mit dem aktuellen Instrumentarium konnte bis heute nicht verhindert werden, dass die Differenzen in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen ärmeren und reicheren Kantonen tendenziell zunehmen.

Problem

Der Finanzausgleich ist politisch kaum steuerbar. Die vielen Einzelmassnahmen können zu wenig auf das gewollte Ergebnis hin gebündelt werden.

Mit NFA

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



Der Ressourcenindex ist die Basis für den Ressourcenausgleich. Er ist das Mass für die mögliche Finanzstärke eines Kantons pro Einwohner. Der Ressourcenindex bildet das Ressourcenpotenzial eines Kantons pro Einwohner ab, im Verhältnis zum schweizerischen Mittel (100). Der Vergleich zweier Perioden zeigt, dass sich der Ressourcenindex je nach kantonaler Wirtschaftslage verändert.

Horizontaler und vertikaler Ausgleich

Der Ressourcenausgleich besteht aus einer horizontalen und einer vertikalen Komponente. Beim horizontalen Ressourcenausgleich stellen die ressourcenstarken Kantone gemäss Modellrechnung für die Jahre 2001/2002 zusammen rund 1,1 Milliarden Franken zur Verfügung. Zusätzlich steuert der Bund im Rahmen des vertikalen Ressourcenausgleichs rund 1,6 Milliarden Franken bei. Mit Annahme der NFA wird in der Bundesverfassung verankert, dass der horizontale Ressourcenausgleich mindestens 2/3, höchstens aber 4/5 des vertikalen Ressourcenausgleichs betragen soll. Die ressourcenschwachen Kantone erhalten so insgesamt rund 2,7 Milliarden Franken Ressourcenausgleich. Diese Mittel sind zweckfrei, d.h. sie können von den Kanto-

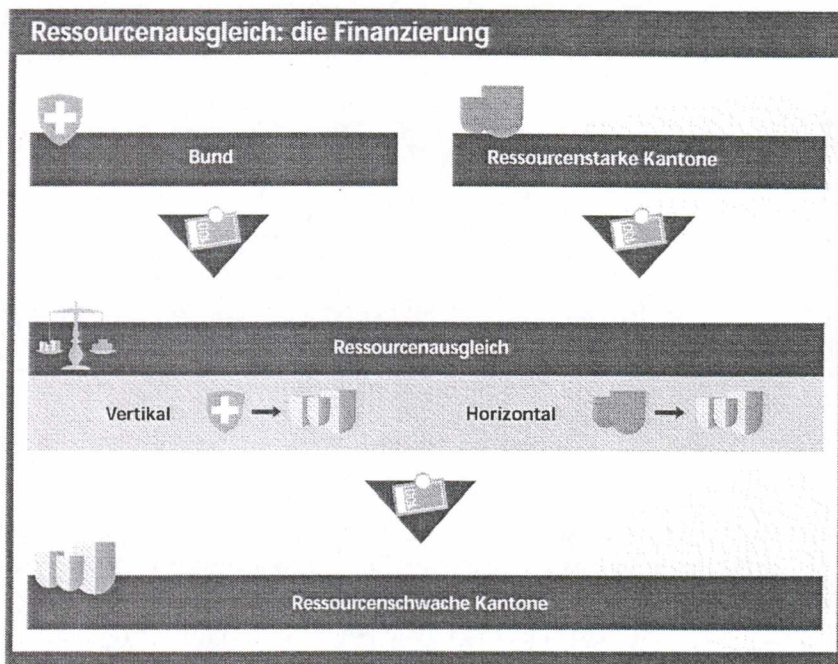
nen frei nach ihren Bedürfnissen verwendet werden, z.B. für Schuldenabbau, Steuersenkungen oder die Finanzierung ihrer Aufgaben.

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

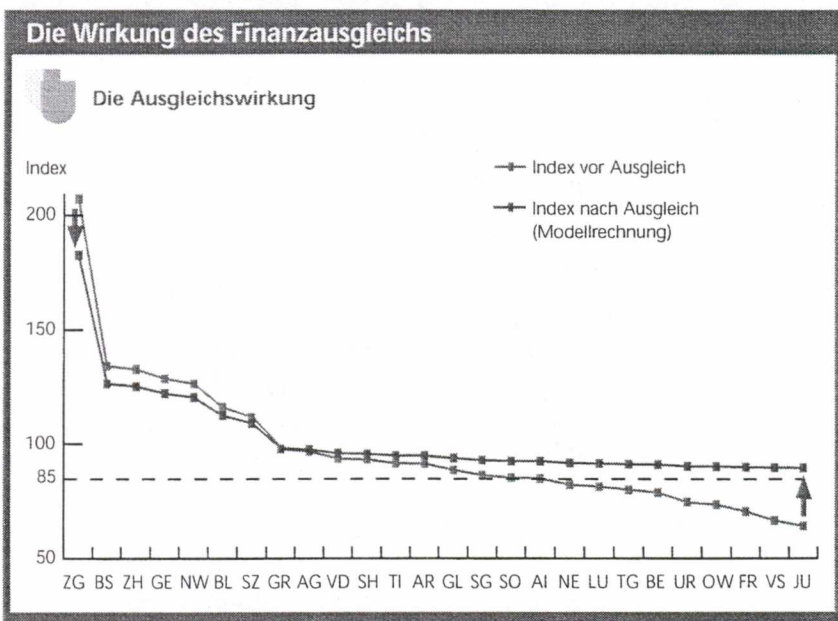
Ausgleichswirkung

Das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs soll gemäss Finanzausgleichsgesetz so bemessen werden, dass jeder Kanton nach dem Ausgleich über eigene Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des gesamtschweizerischen Durchschnitts verfügt. Ausserdem wird der Ressourcenausgleich progressiv ausbezahlt. Je tiefer das Ressourcenpotenzial eines Kantons, desto stärker ist seine Entlastung im Verhältnis zum Ressourcenpotenzial.

Die Grafik "Die Wirkung des Finanzausgleichs" stellt die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs dar. Dort sind auf der waagrechten Achse die Kantone in der Reihenfolge ihres Ressourcenindex abgetragen. Die grauen Punkte zeigen die Kantone vor dem Ressourcenausgleich. Durch den Ressourcenausgleich verschieben sich auf der senkrechten Achse die Werte der ressourcenstarken Kantone nach unten, jene der ressourcenschwachen Kantone nach oben. Das Resultat: die Unterschiede zwischen den Kantonen werden kleiner. Durch den Ressourcenausgleich sollen alle Kantone über freie Mittel im Umfang von mindestens 85% des Schweizer Durchschnitts verfügen. Dieses Ziel wird gemäss der Modellrechnung für die Jahre 2001/02 erreicht.

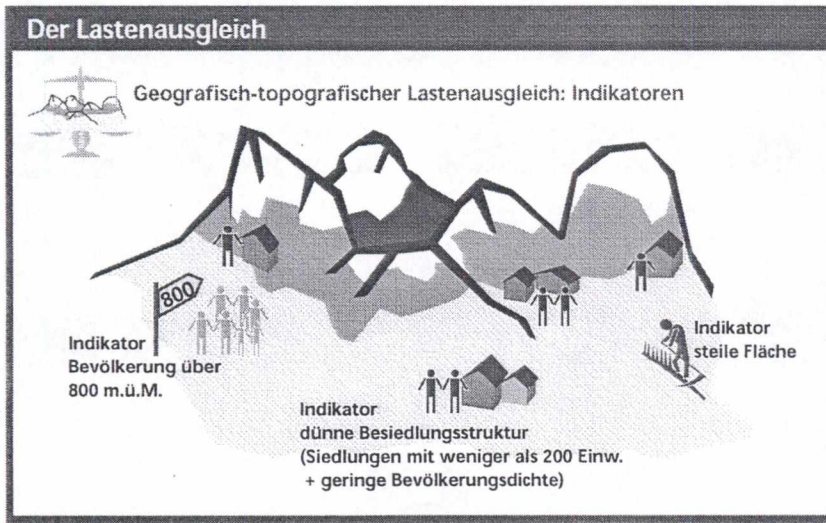


Bund und ressourcenstarke Kantone beteiligen sich an den Ausgleichszahlungen.

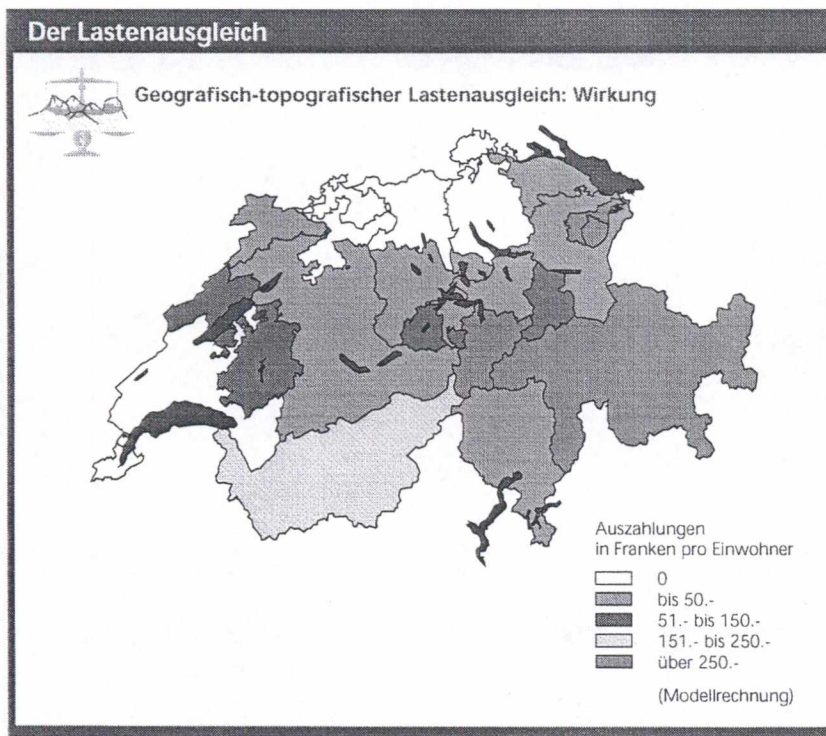


Durch den Ressourcenausgleich verkleinern sich die Unterschiede zwischen den Kantonen. Die ärmeren Kantone werden besser gestellt. Durch den Ressourcenausgleich sollen alle Kantone über freie Mittel im Umfang von mindestens 85% des Schweizer Durchschnitts verfügen. Dieses Ziel wird gemäss der Modellrechnung für die Jahre 2001/02 erreicht.

Instrument 2: der Lastenausgleich



Die Lasten der Gebirgskantone werden mit drei Indikatoren erfasst: Bevölkerung (Bevölkerung, die über 800 m ü. M. wohnt), Siedlungsstruktur (Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern, geringe Bevölkerungsdichte), Fläche (produktive Fläche über 1080 m ü. M. = Lasten der Höhe und der Steilheit).



Den Gebirgskantonen werden drei "Sonderlasten" ausgeglichen: Höhe (z.B. höhere Kosten des Winterdienstes), Steilheit (z.B. Aufwendungen bei der Waldbewirtschaftung) und die "feingliedrige" Besiedlung (z.B. höhere Infrastrukturkosten).

Die Gebirgskantone und die Zentralkantone sind bei der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen mit höheren Kosten konfrontiert. Diese können sie nicht beeinflussen. Diese Sonderlasten sollen im Rahmen der NFA gezielt reduziert werden; zum einen mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich, zum anderen mit dem soziodemografischen Lastenausgleich. Wie beim Ressourcenausgleich legt das Parlament alle vier Jahre die Beiträge des Bundes für die beiden Ausgleichsgefässe unter Berücksichtigung eines Wirkungsberichts fest. In der Modellrechnung für die Jahre 2001/02 wurde von je 295 Millionen Franken ausgegangen.

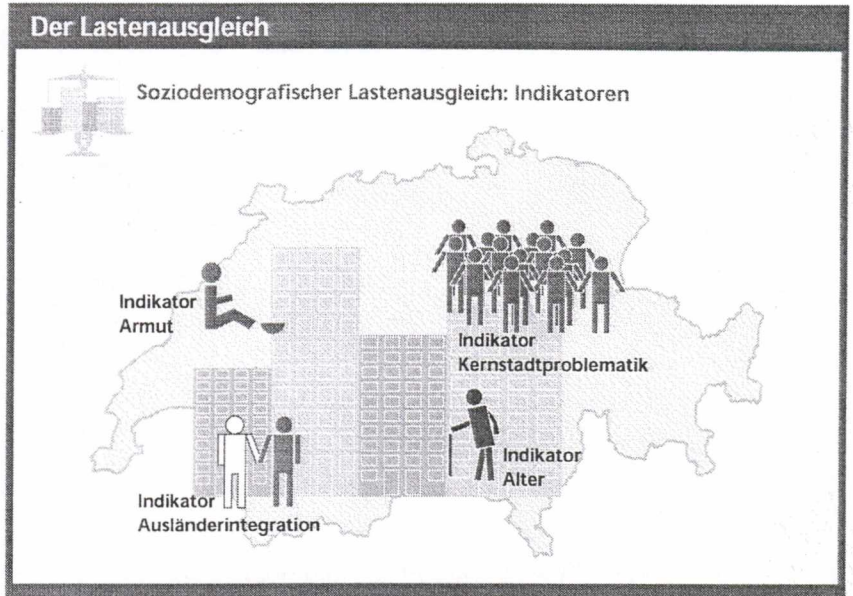
Der geografisch-topografische Lastenausgleich

Er entschädigt Gebirgskantone und dünn besiedelte Kantone für folgende Sonderlasten:

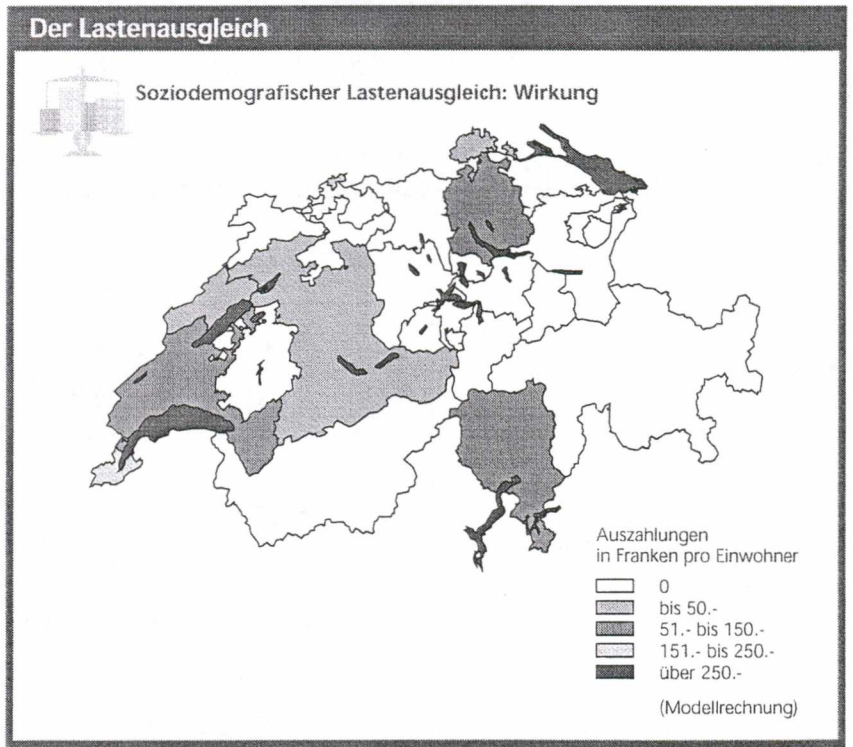
- Die Lasten der Höhenlage: Zum Beispiel höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastruktur-Unterhalts.
- Die Lasten der Steilheit: Zum Beispiel höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau sowie der Aufwand für Lawinverbauungen.
- Lasten der «feingliedrigen» Besiedlung (Kosten der Weite): Zum Beispiel höhere Kosten für die Infrastruktur (Strasse, Wasser, Energie), das Schulwesen, das Gesundheitswesen oder die Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

Der soziodemografische Lastenausgleich

Zentren weisen oft einen überdurchschnittlichen Anteil von älteren und armen Personen sowie verhältnismässig viele Ausländerinnen und Ausländer auf. Diese Gruppen können überdurchschnittlich hohe Ausgaben verursachen, z.B. in den Bereichen Gesundheit, soziale Wohlfahrt und Integration. Hinzu kommen überproportionale Kosten, die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivität zu tragen haben. Dabei handelt es sich z.B. um höhere Ausgaben für die öffentliche Sicherheit oder um Kosten, welche mit einer hohen Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte in Zusammenhang stehen (Kosten der Enge). Während die Lasten des Berggebietes bereits im heutigen Finanzausgleich berücksichtigt werden, sollen die Lasten der Zentren neu mit der NFA ausgeglichen werden. Mittel dazu ist der neue soziodemografische Lastenausgleich.



Für den Ausgleich soziodemografischer Lasten werden folgende Indikatoren herangezogen: Armut (z.B. Bezüger von Sozialhilfe), Altersstruktur (hochbetagte Personen), Ausländerintegration (Anzahl Ausländerinnen/ Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von maximal zwölf Jahren), Kernstadtproblematik (so genannte Kosten der "Enge", z.B. überdurchschnittliche Kosten für die Sicherheit).



Zentren weisen oft einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil von älteren und armen Personen, Auszubildenden oder Arbeitslosen auf. Diese Gruppen können einerseits hohe Lasten verursachen und bewirken andererseits wenig Steuereinnahmen. Für Ausgleich sorgt der soziodemografische Lastenausgleich.

Die Reorganisation der Aufgabenteilung

Aufgaben und Verantwortlichkeiten werden neu geregelt

Aufgaben entflechten



Heute teilen der Bund und die Kantone verschiedene Aufgaben. Die NFA ordnet die Zuständigkeiten neu.

Effekte

- Wegfall von Doppelspurigkeiten
- Klare Verantwortlichkeiten
- Leistungen näher beim Bürger
- Stärkung der Eigenverantwortung

An Zielen orientierte Subventionen



Heute subventioniert der Bund in den Kantonen Einzelprojekte. Mit der NFA werden vermehrt Globalsubventionen ausgerichtet.

Effekte

- Grössere Handlungsspielräume für die Kantone
- Gemeinsame Zielfestlegung
- Orientierung an Zielerreichung
- Wegfall von Fehlanreizen

Mehr zusammenarbeiten



Die Zusammenarbeit der Kantone wird neu an einen Lastenausgleich geknüpft. Die NFA regelt diesen Ausgleich.

Effekte

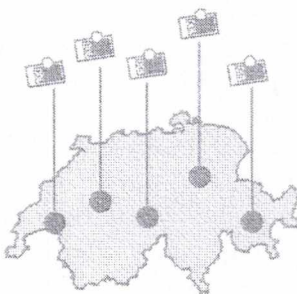
- Faires Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Nutzniessern
- Konzentration der Kräfte

Die NFA beseitigt zahlreiche doppelte Verantwortlichkeiten. Durch eine Entflechtung der Aufgaben und der Finanzflüsse schafft sie klare Zuständigkeiten für den Bund und die Kantone.

Die NFA erhöht die Wirkung von Subventionen

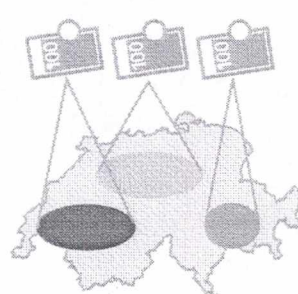
ohne NFA

Punktueller Einzelsubventionen



mit NFA

Zielorientierte Globalsubventionen



Effekte

- Grösserer Handlungsspielraum für Kantone
- Partnerschaft statt Bundesdiktat
- Wirkungs- statt Kostenorientierung

Die NFA fördert die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes in unserem föderalistischen Staat. Heute bezahlt der Bund den Kantonen oft bestimmte Anteile an Einzelaufgaben und Objekten. Mit der NFA sollen statt dessen gemeinsam definierte Leistungen finanziert werden.

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

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

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

Auf einen Blick

Die NFA sorgt für eine klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen

Die NFA beendet weitgehend unnötige doppelte Verantwortlichkeiten. Durch eine Aufgabenentflechtung schafft sie klare Zuständigkeiten für den Bund und die Kantone. Von 20 bisher gemeinsam verantworteten Bereichen gehen sieben in die alleinige Verantwortung des Bundes über, für die andern 11 sind künftig allein die Kantone zuständig. Der Bund setzt für Leistungen zugunsten Behinderter Mindeststandards fest, die landesweit einzuhalten sind. Die verstärkte Delegation von Aufgaben an die Kantone führt dazu, dass Entscheide vermehrt vor Ort gefällt werden. Für 17 Aufgaben, die weiterhin gemeinsam ausgeführt werden (so genannte Verbundaufgaben) wird eine neue, partnerschaftliche Grundlage geschaffen. Dabei beschränkt sich der Bund auf die Festlegung der strategischen Vorgaben. Die operative Umsetzung und Verantwortung wird von den Kantonen übernommen.

Die Massnahmen und ihre Effekte

| | |
|--|---|
| <p>Aufgaben <i>Heute teilen sich der Bund und die Kantone verschiedene Aufgaben. Mit der Aufgabenentflechtung sollen Doppelspurigkeiten beseitigt werden: Bund und Kantone erhalten klare Verantwortungen zugewiesen. Es gilt das Prinzip: Der Bund übernimmt eine Aufgabe nur dann, wenn diese auf der kantonalen Ebene nicht erfüllt werden kann (Subsidiaritätsprinzip).</i></p> | <p>Effekte</p> <p><i>Abschaffung von Doppelspurigkeiten</i></p> <p><i>Klare Verantwortlichkeiten</i></p> <p><i>Effizienter und wirksamer</i></p> <p><i>Leistungen werden entweder rationeller (Zentralisierung) oder regional differenziert (Kantonalisierung) erbracht</i></p> <p><i>Abhängigkeit der Kantone vom Bund wird verringert</i></p> |
| <p>Subventionen <i>Für Aufgaben, die Bund und Kantone weiterhin gemeinsam erbringen, sollen die Kantone vom Bund künftig vermehrt Global- und Pauschalsubventionen erhalten, an Stelle von Einzelsubventionen.</i></p> <p><i>Der Bund entschädigt heute die Kantone für bestimmte Aufgaben mit jährlichen Subventionen von rund 13 Milliarden Franken. Meistens werden Einzelprojekte finanziert, das Geld ist eng an eine Detailaufgabe gebunden.</i></p> <p><i>Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung erhalten die Kantone vermehrt Global- und Pauschalsubventionen. Das heisst: Die Kantone bestimmen selber, nach welchen Prioritäten die Mittel in einem Aufgabengebiet eingesetzt werden. Die neuen Subventionsformen sollen Mehrjahresprogramme finanzieren, die Zielerreichung wird überprüft. Leistungsziele sowie Art und Umfang der Finanzierung werden in Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt.</i></p> | <p>Effekte</p> <p><i>Vergrösserung des Handlungsspielraumes für die Kantone</i></p> <p><i>Anreiz für die Kantone, die Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen; erhöhtes Kostenbewusstsein bei Bund und Kantonen</i></p> <p><i>Gemeinsame Zielfestlegung statt Verfügung von oben</i></p> <p><i>Orientierung an der Zielerreichung und den Wirkungen statt detaillierte Kostenabrechnungen</i></p> <p><i>Eliminierung von Fehlanreizen für Kantone, möglichst viele Subventionen abzuholen.</i></p> |
| <p>Zusammenarbeit unter den Kantonen <i>Die Kantone sollen in Zukunft vermehrt zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit ist an einen Lastenausgleich geknüpft: Der Kanton, der für die anderen Leistungen erbringt, soll dafür entschädigt werden. Wer mitbezahlt, darf mitreden.</i></p> <p><i>Ist ein Kanton nicht bereit, gemeinsame Lasten zu tragen, kann ihn der Bund auf Antrag einer Mehrheit der übrigen Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten.</i></p> | <p>Effekte</p> <p><i>Faires Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Nutzniessern</i></p> <p><i>Abbau von Doppelspurigkeiten, Konzentration der Kräfte</i></p> |

Instrument 3: Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung

Aufgaben Bund

Die Aufgabenentflechtung weist dem Bund in sieben Bereichen Aufgaben zu, die bisher gemeinsam von Bund und Kantonen vollzogen wurden. Für diese ist er neu alleine verantwortlich und finanziert sie allein.

Individuelle Leistungen der AHV

Heute: Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der AHV-Leistungen. Der Bund übernimmt 16.36% der Ausgaben der AHV, die Kantone 3.64%. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.

Mit NFA: Der Bund übernimmt den Anteil der Kantone.

Individuelle Leistungen der IV

Heute: Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der IV. Der Bund übernimmt 37.5% der Ausgaben der IV, die Kantone 12.5%. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.

Mit NFA: Der Bund finanziert die individuellen Leistungen an die IV-Bezüger. Die Kantone tragen die Kosten für Infrastrukturen im Bereich der IV.

Das ändert sich mit der NFA – Beispiel 3

Der Bau von Nationalstrassen: verflochtene Aufgaben

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

Situation

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

Problem

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

Mit NFA

Der Bau von Strecken, die neu ins Netz der Nationalstrassen aufgenommen werden sowie deren Betrieb und Unterhalt werden ausschliesslich Aufgabe des Bundes. Die strategische Steuerung wird wie bisher von der Bundesversammlung und vom Bundesamt für Strassen wahrgenommen. Die operativen Aufgaben sind bei der neu zu gründenden Anstalt des Bundes ("Schweizerische Nationalstrassen") angesiedelt.

Wirkung

Durch die Zentralisierung der nationalen Aufgabe ergeben sich Einsparungen. Die verbleibenden Mittel können effizienter eingesetzt werden. Betrieb und Unterhalt werden administrativ wesentlich vereinfacht. Ziel ist, in den ersten 10 Jahren der neuen Betriebsorganisation der Nationalstrassen eine Reduktion von bis 15 % der heutigen Gesamtkosten von 170 Millionen zu erzielen.

Aufgaben, für die der Bund die alleinige Verantwortung übernimmt



AHV: Individuelle Leistungen

Nationalstrassen

IV: Individuelle Leistungen

Landesverteidigung

Betagten- und Behindertenorganisationen

Landwirtschaftliche Beratungszentralen

Tierzucht

Sieben Aufgaben, die einer einheitlichen Steuerung bedürfen, werden mit der NFA neu vollumfänglich vom Bund wahrgenommen. Im Gegenzug wird der Bund von Aufgaben entlastet, die die Kantone selber erfüllen können.

Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen

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

Mit NFA: Der Bund unterstützt bei der Betagten- und Behindertenhilfe weiterhin die gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen. Die Subventionierung der kantonalen und lokalen Organisationen inkl. Spitex liegt in der Zuständigkeit der Kantone.

Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen

Heute: Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Rund 85 Prozent der Kosten trägt der Bund. Die Beiträge des Bundes an die Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft. Der Kanton Uri erhält z.B. für den Unterhalt 97% der Kosten vom Bund erstattet, der Kanton Genf 80%.

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

Landesverteidigung: Armeematerial und persönliche Ausrüstung sowie kantonale Formationen

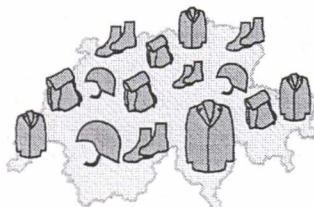
Heute: Die Landesverteidigung ist eine klare Bundesaufgabe. Beim Armeematerial haben aber heute der Bund und die Kantone eine geteilte Verantwortung: Der Bund beschafft das Gros des Armeematerials, die Kantone sind für die persönliche Ausrüstung der Wehrpflichtigen (z.B. Rucksack oder Regenmantel) verantwortlich.

Mit NFA: Die Verantwortung für sämtliches Armeematerial, das heisst auch für die persönliche Ausrüstung der Armeeingehörigen soll ausschliesslich der Bund tragen. Sodann wird die verfassungsrechtlich verankerte Kompetenz der Kantone zur Bildung kantonaler Formationen und zur Ernennung und Beförderung der Offiziere dieser Formationen gestrichen. Diese Neuerung ist bereits im Rahmen von Armee XXI (Änderung des Militärgesetzes) beschlossen worden. Die zentrale Beschaffung beinhaltet, je nach Beschaffungsgegenstand, ein Einsparungspotenzial von bis zu 50%.

Abbau von Doppelspurigkeiten: Bsp. persönliches Armeematerial

ohne NFA

Heute beschaffen der Bund und die Kantone das persönliche Armeematerial



mit NFA

Mit der NFA: Nur noch der Bund beschafft Armeematerial



Effekte

- Keine Doppelspurigkeiten
- Klare Verantwortlichkeiten
- Kosteneinsparungen

Die traditionellen Verantwortlichkeiten für die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung verteuern Beschaffung und Lagerung. Die NFA bringt eine Vereinfachung.

Landwirtschaftliche Beratungszentralen

Heute: Zur Unterstützung der kantonalen Beratungsdienste gibt es zwei Beratungszentralen in Lausanne und Lindau.

Mit der NFA übernimmt der Bund die heutige finanzielle Unterstützung der Kantone an diese Beratungszentralen.

Tierzucht

Heute: Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung von Zuchtförderungsmaßnahmen, welche der Grundlagenverbesserung dienen. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.

Mit NFA: Der Bund übernimmt integral die Finanzierung von Zuchtförderungsmaßnahmen.

Aufgaben Kantone

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

Bei der Aufgabentflechtung werden in diesen Bereichen elf Aufgaben in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen, sie werden kantonalisiert.

Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

Heute beteiligen sich Bund, Kantone und IV am Bau und Betrieb solcher Institutionen. Das Auseinanderfallen von lokaler Bau- und Betriebs- sowie nationaler Hauptfinanzierungsträgerschaft führt zu Fehlanreizen: Die vom Bund bzw. der IV vorgegebenen detaillierten baulichen und betrieblichen Standards sind hoch und können zu teuren Lösungen führen.

Mit der NFA übernehmen die Kantone die integrale Verantwortung für diesen Bereich, analog der heutigen Situation im Bereich der Altersheime. Zusätzlich soll ein Rahmengesetz des Bundes Mindeststandards festlegen und den Rechtsschutz festschreiben. Die Kantone werden zudem zur interkantonalen Zusammenarbeit ver-

pflichtet (s. dazu Kapitel "Instrument 5: verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen"). Sie haben darüber hinaus die bisherigen Leistungen der IV in diesem Bereich weiterzuführen, bis sie über vom Bund genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Diese Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung ermöglicht einen geregelten Systemwechsel.

Sonderschulung

Heute: Entsprechend der Schulhoheit sind die Kantone für die Sonderschulung zuständig. Die IV leistet jedoch individuelle und kollektive Finanzierungsbeiträge im Umfang von rund 700 Mio. Franken an die Sonderschulleistungen.

Mit NFA: Die Kantone übernehmen die alleinige organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Bereich der Sonderschulung. Die IV zieht sich aus der Finanzierung der individuellen und kollektiven Sonderschulleistungen zurück. Die Kantone werden verpflichtet, sämtliche bisherige Leistungen der IV an die Sonderschulung zu übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Diese Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung ermöglicht einen geregelten Systemwechsel.

Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: kantonale und kommunale Tätigkeiten für die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex)

Heute: Bund bzw. AHV und Kantone unterstützen die Hauspflegeleistungen privater Leistungserbringer (Spitex).

Mit NFA: Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Hauspflege-Organisationen wird kantonalisiert. Die Kantone haben jedoch die bisherigen Leistungen des Bundes bzw. der AHV weiter auszurichten bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe

Heute: Die IV richtet Finanzierungsbeiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden aus.

Mit NFA: Im Interesse einer Harmonisierung der Sozialversicherungsleistungen werden die Bei-

Aufgaben, die in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen

| | |
|---|--|
| Heime: Bau-, Betriebsbeiträge | Turnen/Sport (Schulsport/Lehrmittel) |
| Sonderschulung | Verkehrstrennung/ Niveauübergänge |
| Betagten- und Behindertenorganisationen | Flugplätze |
| Ausbildungsstätten für soziale Berufe | Heimatschutz/Denkmalpflege |
| Stipendien | Berggebiete (Wohnverhältnisse) |
| | Landwirtschaftliche Beratung (direkte Beratungsarbeit) |

Die Kantone werden gestärkt, weil sie diese Aufgaben in alleiniger Verantwortung übernehmen können. Viele Entscheide werden nicht mehr zentral in Bern gefällt.

träge der IV aufgehoben. Auf Hoch- und Fachhochschulstufe leistet der Bund weiterhin Beiträge. Für die übrigen Ausbildungsgänge werden die Kantone zuständig.

Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II

Heute: Nach geltender Ordnung ist das Stipendienwesen grundsätzlich Sache der Kantone. Jeder Kanton hat seine eigene Stipendienordnung. Der 1964 in die Bundesverfassung eingefügte Stipendienartikel ermächtigt jedoch den Bund, den Kantonen unter Wahrung ihrer Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.

Mit NFA: Stipendien unterhalb der Hochschulstufe werden nur noch durch die Kantone finanziert; in diesem Bereich zieht sich der Bund zurück.

Turnen und Sport: freiwilliger Schulsport und Lehrmittelherausgabe

Heute: Im Bereich des freiwilligen Schulsportes als auch bei der Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport teilen sich Bund und Kantone die Verantwortung.

Mit NFA: Die Finanzierung des freiwilligen Schulsportes wird ausschliesslich Sache der Kantone. Die Kantone werden ebenso für die Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule integral verantwortlich.

Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen

Heute: Der Bund unterstützt Vorhaben zur Sanierung von Niveauübergängen, Bahnunter- und -überführungen sowie Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen.

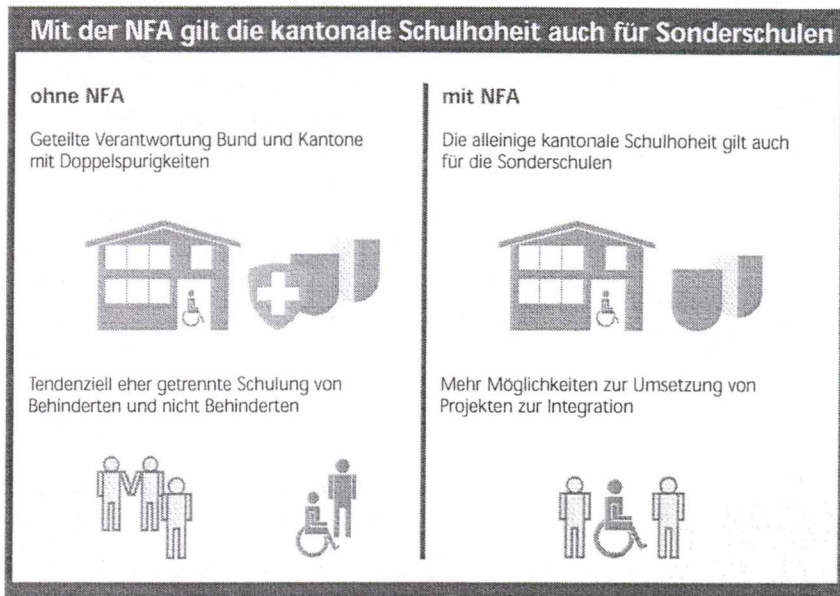
Mit NFA: Ausserhalb von Agglomerationen fallen solche Projekte künftig in die alleinige Zuständigkeit der Kantone; der Bund zieht sich aus der Finanzierung zurück.

Flugplätze

Mit der NFA wird die Bestimmung, wonach der Bund Darlehen für den Bau gewährleisten kann, gestrichen.

Heimatschutz und Denkmalpflege: Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung

Heute: Der Bund unterstützt den Heimatschutz und die Denkmalpflege auf allen Stufen; das



Wichtige Entscheide werden mit der NFA näher bei den betroffenen Institutionen angesiedelt.

heisst auch bei Objekten von lokaler und regionaler Bedeutung.

Mit NFA: Der Schutz von Objekten von lokaler und regionaler Bedeutung wird allein Sache der Kantone.

Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten

Heute: Bund und Kantone unterstützen gemeinsam die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten mit nicht rückzahlbaren Beiträgen an die Baukosten. Die finanzielle Hauptlast tragen die Kantone, abgestuft nach ihrer Finanzkraft.

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

Landwirtschaftliche Beratungsdienste

Heute: Der Bund beteiligt sich an den Aufwendungen der Kantone für die direkte Beratungsarbeit der Bäuerinnen und Bauern.

Mit der NFA wird die direkte Beratungsarbeit für die Bäuerinnen und Bauern ausschliesslich Kantonsaufgabe.

Instrument 4: zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

Nicht bei allen Aufgaben ist eine strikte Entflechtung sinnvoll. In 17 Bereichen teilen sich der Bund und die Kantone die Verantwortung und die Finanzierung weiterhin. Solche Aufgaben werden als Verbundaufgaben bezeichnet.

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

Verbundaufgaben, die Bund und Kantone gemeinsam wahrnehmen



Krankenversicherung

Ergänzungsleistungen

Stipendien (Tertiärbereich)

Agglomerationsverkehr

Regionalverkehr

Hauptstrassen

Lärmschutz

Straf- u. Massnahmenvollzug

Amtliche Vermessung

Heimatschutz/Denkmalpflege

Natur- u. Landschaftsschutz

Hochwasserschutz

Gewässerschutz

Landwirtschaftliche
Strukturverbesserungen

Wald

Jagd

Fischerei

Das ändert sich mit der NFA – Beispiel 4

Die Pflege des Waldes: auf die Kosten ausgerichtet, nicht auf die Leistung

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

Situation

Die Pflege und der Unterhalt des Waldes sind Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen. Heute werden jährlich rund 1'800 Einzelprojekte (z.B. Bau von Waldwegen) vom Bund unterstützt.

Problem

Es gibt Doppelspurigkeiten in der administrativen Tätigkeit. Jedes Dossier wird immer von Bund und Kantonen geprüft. Die Finanzierung ist auf die Kosten und nicht auf die Leistung ausgerichtet.

Mit NFA

Bund und Kantone teilen sich weiterhin die Pflege des Waldes. Die Leistungen der Kantone werden neu auf der Grundlage von Programmvereinbarungen mit Pauschal- und Globalsubventionen entschädigt. Dadurch findet ein Wechsel von einer punktuellen zu einer übergeordneten und globalen Sicht statt.

Wirkung

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

Ein Teil der Aufgaben wird weiterhin gemeinsam ausgeführt (Verbundaufgaben). Kantone und Bund sind hier gleichberechtigte Partner mit verteilten Rollen: Der Bund legt die strategischen Vorgaben fest. Die Kantone übernehmen die operative Umsetzung.

Die Verbundaufgaben

Prämienverbilligungen Krankenversicherung

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

Mit NFA: Der Bund übernimmt 25% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung für 30% der schweizerischen Wohnbevölkerung. Neuregelung der Beiträge an die Kantone: Kriterien sind nur noch die Einwohnerzahl eines Kantons und der schweizerische Durchschnitt der Gesundheitskosten.

Ergänzungsleistungen

Heute: Die Ergänzungsleistungen sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Beiträge der Kantone an die Finanzierung der in ihrem Kanton ausbezahlten Ergänzungsleistungen ist nach Finanzkraft abgestuft. Die finanzschwachen Kantone erhalten 35% der anrechenbaren Kosten, die finanzstarken Kantone 10%.

Mit NFA: Die Ergänzungsleistungen bleiben eine Verbundaufgabe. Bund und Kantone finanzieren die jährlichen Ergänzungsleistungen im Verhältnis 5/8 zu 3/8. Die Kantone übernehmen diejenigen Kosten vollständig, welche im Zusammenhang mit einem Heimaufenthalt stehen. Die Kantone vergüten ebenfalls die Krankheits- und Behinderungskosten.

Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich

Heute: Der Bund ist heute ermächtigt, auch auf den unteren Schulstufen Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.

Mit NFA: Der Bund finanziert Stipendien und Studiendarlehen nur noch auf der Hochschulstufe mit.

Neu: Agglomerationsverkehr

Heute: Es fehlt eine Verfassungsgrundlage für eine Beteiligung des Bundes an den Kosten des Agglomerationsverkehrs.

Mit NFA: In der Bundesverfassung wird in Art. 86 die Grundlage für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund geschaffen. Es werden Globalbeiträge an Programme von Trägerschaften des Agglomerationsverkehrs ausgerichtet.

Regionalverkehr

Heute: Der Bund bezahlt fast 70 Prozent der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs (z.B. Bahnen, Busse).

Mit NFA: Der Finanzierungsanteil des Bundes wird auf durchschnittlich rund 50 Prozent herabgesetzt. Die Kantone übernehmen bei vermehrten Kompetenzen den verbleibenden Finanzierungsanteil.

Hauptstrassen

Heute: Der Bau von Hauptstrassen ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der Bund legt das Hauptstrassennetz fest. Die Beiträge des Bundes an die kantonalen Bauvorhaben sind nach Finanzkraft abgestuft. Der Kanton Graubünden erhält z.B. einen Beitrag von 50%, der Kanton Basel-Stadt einen Beitrag von 15% der Baukosten.

Mit NFA: Die Finanzierung von Hauptstrassen bleibt weiterhin eine Verbundaufgabe. Die Kantone erhalten jedoch neu Globalbeiträge, die sie auch für den Betrieb und Unterhalt von Hauptstrassen einsetzen können.

Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln (ohne National- und Hauptstrassen)

Heute: An die Kosten der Lärmsanierungsmassnahmen erhalten die Kantone aus Mineralölsteuermitteln Bundesbeiträge, die nach Strassenkategorie, Finanzkraft und zum Teil auch nach den Kosten der Sanierung abgestuft sind.

Mit der NFA wird eine Mittelzuteilung auf der Grundlage von Programmvereinbarungen erfolgen. Auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten kann damit verzichtet werden. Der Lärmschutz entlang von National- bzw. Hauptstrassen erfolgt über das Nationalstrassenbudget bzw. über die Globalbeiträge für Hauptstrassen.

Straf- und Massnahmenvollzug

Siehe im Kapitel "Instrument 5: verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen".

Amtliche Vermessung

Heute: Bei der Amtlichen Vermessung gibt es zwischen dem Bund und den Kantonen noch Doppelspurigkeiten und administrative Schwerfälligkeiten.

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

Heimatschutz und Denkmalpflege: Objekte von nationaler Bedeutung

Heute: Der Bund finanziert die Erhaltung und Pflege der Objekte von nationaler Bedeutung mit, gleich wie jene von lokaler und regionaler Bedeutung.

Mit NFA: Im Gegensatz zu den Objekten von lokaler und regionaler Bedeutung bleibt der Schutz von Objekten von nationaler Bedeutung eine Verbundaufgabe. An solche Objekte bezahlt der Bund weiterhin Beiträge an die Erhaltung und Pflege; er kann Standards definieren und unterstützt die Kantone mit fachlicher Beratung.

Natur- und Landschaftsschutz

Heute: Der Bund subventioniert Einzelvorhaben in Funktion der Kosten, der Bedeutung des Objektes (national, regional, lokal), der Finanzkraft des Kantons sowie der Belastung des Kantons durch den Biotop- bzw. Moorlandschaftsschutz.

Mit NFA: Der Bund und die Kantone schliessen Programmvereinbarungen für bestimmte Gebiete ab und vereinbaren Schutzziele. Die vereinbarten Leistungen werden mit Globalbeiträgen unterstützt.

Hochwasserschutz

Heute: Der Bund leistet an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft Abgeltungen an die Kosten für einzelne Massnahmen des Hochwasserschutzes.

Mit NFA: Der Hochwasserschutz bleibt Verbundaufgabe. Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Globalbeiträge für die Erreichung vereinbarter Schutzziele.

Gewässerschutz

Heute: Der Bund subventioniert einzelne Projekte in Abhängigkeit der Kosten.

Mit NFA: Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Beiträge zur Erreichung der vereinbarten Umweltziele.

Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen

Heute: Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Unterstützung erfolgt kostenorientiert auf der Basis von Einzelprojekten.

Mit NFA: Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen bleiben eine Verbundaufgabe. An Bodenverbesserungen und Hochbauten sollen künftig Pauschalbeiträge ausgerichtet werden. Für grössere Werke kommen Programmvereinbarungen mit den Kantonen zum Zug.

Wald

Heute: Der Bund leistet kostenabhängige Beiträge an eine Vielzahl von Einzelprojekten.

Mit NFA: Der Bereich bleibt eine Verbundaufgabe. Im Rahmen von Programmvereinbarungen leistet der Bund Globalbeiträge für die Erreichung der vereinbarten Leistungsziele.

Jagd und Fischerei

Heute: Der Bund leistet kostenorientierte Beiträge an Einzelprojekte.

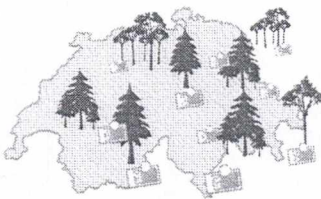
Mit NFA: Die Wildschutzgebiete bleiben eine Verbundaufgabe. Es werden Programmvereinbarungen abgeschlossen, die der Bund mit Globalbeiträgen unterstützt. Beim Artenschutz in der Fischerei fällt die bisherige kantonale Kostenbeteiligung weg.

z.B. Waldpflege: Global- anstelle von Objektsubventionen

ohne NFA

Objektorientiert

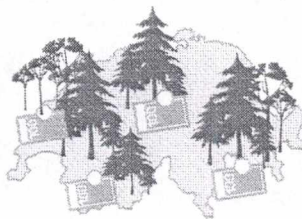
Heute subventioniert der Bund mit Verfügungen in den Kantonen Hunderte von Einzelprojekten.



mit NFA

Zielorientiert

Mit der NFA werden ganze Programme mit Globalbeiträgen unterstützt. Die Ziele werden in Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ausgehandelt.



Weg von der starren Finanzierung einzelner Objekte, hin zur Finanzierung von vereinbarten Leistungen. Damit erlaubt die NFA den Kantonen eine flexiblere Umsetzung. Und sie garantiert eine effizientere Zielerreichung.

Instrument 5: verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen

Kantonsgrenzen fallen immer weniger mit den wirtschaftlichen und sozialen Lebensräumen zusammen. Deshalb müssen die Kantone über ihre Grenzen hinaus zusammenarbeiten können. Sie müssen ihre Leistungen auch in den so genannten "funktionalen Räumen" erbringen.

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

Da heute die Zusammenarbeit unter den Kantonen freiwillig ist, kann ein Kanton nicht verpflichtet werden, sich finanziell an der Infrastruktur eines anderen Kantons zu beteiligen, auch wenn er diese in Anspruch nimmt.

In neun in der Bundesverfassung abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen regelt die NFA diesen kantonsübergreifenden Leistungsbezug. Dabei kann es sich sowohl um Verbundaufgaben (wie zum Beispiel den Agglomerationsverkehr oder den Straf- und Massnahmenvollzug) als auch um kantonale Aufgaben handeln. Wer solche Leistungen in Anspruch nimmt, muss dafür bezahlen. Umgekehrt erhält der Leistungsempfänger Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Die Modalitäten werden in einer interkantonalen Rahmenvereinbarung und in Einzelverträgen geregelt. Die Bundesversammlung kann, auf Antrag einer Mehrheit der Kantone, die interkantonale Rahmenvereinbarung und andere interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären sowie einzelne Kantone zum Beitritt zu interkantonalen Verträgen verpflichten.

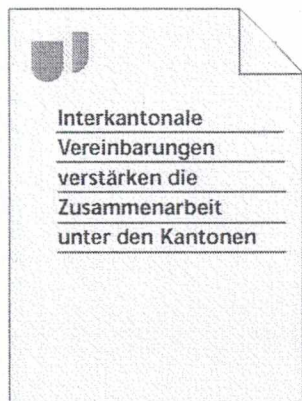
Auf einen Blick

Die NFA stärkt und baut die interkantonale Zusammenarbeit aus

Dank den neuen Instrumenten in der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen werden Zentrumsleistungen gerecht verteilt. Kantone, die von den Leistungen eines anderen Kantons profitieren, kommen für ihren konsumierten Anteil auf. Dafür erhält der Leistungsempfänger ein Mitspracherecht. Auf Antrag der Kantone können neu nicht kooperationswillige Kantone in bestimmten Aufgabenbereichen vom Bundesparlament, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Die näheren Modalitäten werden in der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) festgehalten und in interkantonalen Einzelverträgen geregelt. Der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit stärkt den Föderalismus, weil dadurch eine übermässige Zentralisierung beim Bund verhindert werden kann.

Die Kantone verpflichten sich zu verstärkter Zusammenarbeit

mit NFA

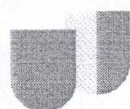


Effekte

- Regionen-Denken statt Kantonlugeist
- Wer profitiert, zahlt mit
- Die Kosten verringern sich
- Abbau von Doppelspurigkeiten
- Konzentration der Kräfte

Die NFA schafft die Möglichkeit, dass ein Kanton auf Antrag anderer Kantone für bestimmte Aufgaben vom Bundesparlament zur Zusammenarbeit verpflichtet wird. Regionale Dienstleistungen für die regionale Bevölkerung werden so von allen tangierten Kantonen mitgetragen.

Neun gemeinsame Kantonsaufgaben



Institutionen zur Eingliederung und Betreuung Behinderter

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Kantonale Universitäten

Fachhochschulen

Agglomerationsverkehr

Straf- und Massnahmenvollzug

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Abfallbewirtschaftung

Abwasserreinigung

Kantone, welche sich an den Zentrumsleistungen eines Nachbarkantons beteiligen, erhalten im Gegenzug ein Mitspracherecht. Die Bundesverfassung zählt die Aufgaben abschliessend auf, welche für die interkantonale Zusammenarbeit in Frage kommen.

Die neun Aufgabenbereiche der interkantonalen Zusammenarbeit

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit einer Behinderung
Mit der NFA soll die Bedarfsplanung zwischen den Kantonen koordiniert werden. Die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt sind gegenseitig fair abzugelten.

Das ändert sich mit der NFA – Beispiel 5

Spitzenmedizin: mangelnde Instrumente zur Koordination

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

Situation

Zum Teil unkoordiniert sind in den letzten Jahren viele Spezialkliniken (z.B. für Transplantationen, Herzchirurgie oder Rehabilitationszentren) entstanden.

Problem

Heute bestehen zum Teil teure Überkapazitäten, die Spitäler sind nicht ausgelastet, die teuren Instrumente stehen zeitweise still.

Mit NFA

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

Wirkung

Der Einsatz der Mittel und die Versorgung mit Leistungen der Spitzenmedizin werden optimiert. Die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen dürfte zu Kosteneinsparungen führen.

Spitzenmedizin und Spezialkliniken

Mit der NFA werden Planung, Aufgabenteilung und Finanzierung in einer interkantonalen Vereinbarung festgelegt.

Kantonale Universitäten

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

Fachhochschulen

Heute: Die ehemals 60 Höheren Fachschulen wurden in den letzten Jahren gruppiert und zu sieben Fachhochschulen zusammengefasst.

Mit NFA: Der Lastenausgleich unter den Kantonen soll eine gerechte Finanzierung sicherstellen.

Agglomerationsverkehr

Mit der NFA wird die Bildung gemeinsamer Trägerschaften bei kantonsüberschreitenden Agglomerationen erleichtert.

Straf- und Massnahmenvollzug

Heute: Beim Straf- und Massnahmenvollzug existiert einerseits eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, andererseits eine solche unter den Kantonen. Für letztere bestehen drei Konkordate.

Mit NFA: Der Bund bleibt Mitfinanzierer; der Bedarfsnachweis seitens der Kantone soll jedoch verschärft werden. Zudem soll die Koordination unter den Kantonen verbessert werden, insbesondere was die Bauplanung anbelangt. Der Bund soll noch vermehrt Pauschalbeiträge statt rein projektabhängige Beiträge ausrichten.

Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Mit der NFA soll es bei Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (z.B. Theater, Opernhäuser, Bibliotheken, Museen) einen Lastenausgleich geben.

Abfallanlagen

Mit der NFA soll die interkantonale Zusammenarbeit eine koordinierte Planung der Anlagekapazitäten sicherstellen.

Abwasseranlagen

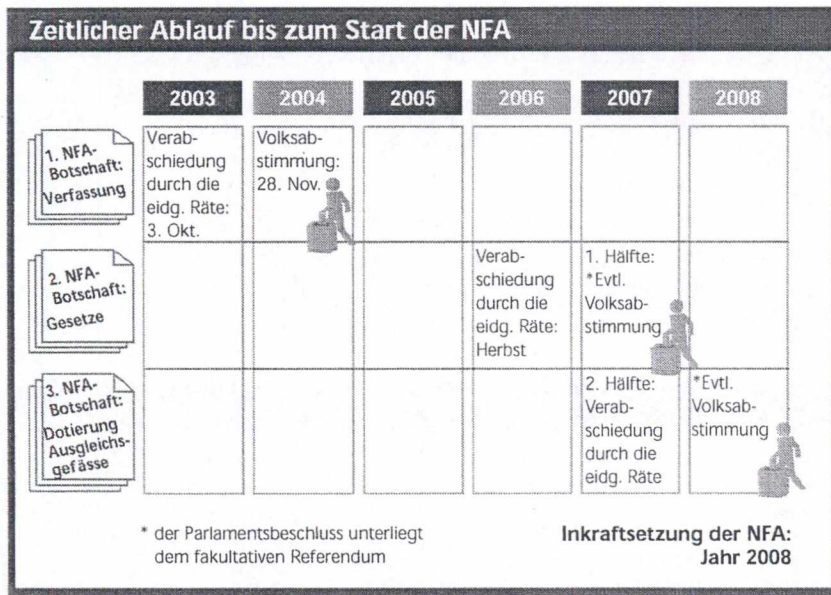
Mit der NFA stellen die Vereinbarungen sicher, dass die Dauer der Beteiligung der anderen Kantone den hohen Investitionskosten angepasst ist.

Die NFA verstärkt Koordination und Konzentration der Spitzenmedizin

| ohne NFA | mit NFA |
|--|--|
| <p>Heute gibt es bei der hoch spezialisierten Medizin zum Teil zu viele Leistungserbringer: Koordinationsbedarf und Konzentrationspotenzial sind vorhanden.</p>  | <p>Interkantonale Vereinbarungen legen die Planung und die Aufgabenteilung in der Spitzenmedizin fest.</p>  |

Die NFA strebt eine Konzentration der hoch spezialisierten Medizin auf einige Zentren an. Überkapazitäten werden abgebaut. So wird weiterhin eine optimale spitzenmedizinische Versorgung garantiert, die aber nicht mehr so teuer sein wird.

In drei Schritten zum Ziel



Nach der Änderung der Bundesverfassung werden in einem zweiten Schritt Änderungen in den Spezialgesetzen behandelt. In einer dritten Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament Vorschläge für die Dotierung der Ausgleichsgefässe. Analog zur Bundesebene müssen die Kantone Gesetze anpassen.

Die NFA ist eine sehr umfangreiche und auch komplexe Vorlage. Darum müssen im Rahmen der NFA über 20 Verfassungsartikel sowie das Bundesgesetz über den Finanzausgleich und eine Reihe von Spezialgesetzen geändert werden.

Der erste: Verfassungsänderungen

Mit einer ersten Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte werden die Verfassungsgrundlagen für die NFA geschaffen. Der Bundesrat hat die Botschaft zu den Verfassungsartikeln und zum neuen Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (1. NFA-Botschaft) am 14. November 2001 verabschiedet.

Das Parlament hat der Vorlage am 3. Oktober 2003 zugestimmt.

Volk und Stände werden am 28. November 2004 über die Verfassungsänderungen entscheiden.

Der zweite: Gesetzesrevisionen

In einer zweiten Botschaft werden Änderungen in den Spezialgesetzen behandelt. Es ist vorgesehen, dass die zweite NFA-Botschaft zu den zahlreichen Gesetzesrevisionen im Sommer 2004 als Entwurf in die Vernehmlassung geht und dem Parlament, nach Annahme der ersten Vorlage in der Volksabstimmung, in der zweiten Jahreshälfte 2005 unterbreitet wird. Dieser Parlamentsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Der dritte: Dotierung der Ausgleichsgefässe

In einer dritten Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Vorschläge für die Dotierung der Ausgleichsgefässe: Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich. Dieser Parlamentsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Laufen alle diese Schritte wie geplant ab, kann die NFA per 1.1.2008 in Kraft gesetzt werden.

Zu leistende Vorarbeiten in den Kantonen

Analog zur Bundesebene sind auch auf kantonaler Ebene im Hinblick auf die Einführung der NFA Verfassungen und Gesetze anzupassen, Verfahrensabläufe umzustellen, Budgetanpassungen vorzunehmen und Übergangsprobleme zu lösen. Diese Arbeiten sind in allen 26 Kantonen parallel zur Behandlung der zweiten und dritten NFA-Botschaft auf Bundesebene zu erledigen.

In den Bereichen mit Aufgabenentflechtung müssen in den Kantonen die erforderlichen Gesetzesgrundlagen geschaffen bzw. angepasst werden. Wenig Probleme dürften dabei jene Bereiche verursachen, in denen neu der Bund die alleinige Verantwortung übernimmt. Anspruchsvoller wird die Aufgabe in jenen Aufgabenbereichen, in denen mit der NFA die Verantwortung ganz oder in Teilbereichen den Kantonen zugewiesen wird. Hier müssen die Kantone in der Lage sein, zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA die ihnen zugewiesenen neuen Aufgaben zu erfüllen.

Für die Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen müssen ebenfalls die gesetzlichen Grundlagen in den Kantonen geschaffen werden.

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

Mit der Einführung der NFA werden die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen grundlegend verändert. Diese Veränderungen sind in den Finanzplanungen und Budgets der einzelnen Kantone auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA zu erfassen. Da in den meisten Kantonen auch die Gemeinden in unterschiedlichem Ausmass betroffen sein werden, wird auch der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich anzupassen sein.

Die Wirkungen der NFA

Die Instrumente der NFA wurden bereits vor der Botschaft des Bundesrates an das Parlament einer ersten Wirkungsanalyse unterzogen. Durchgeführt wurde sie von Prof. René L. Frey vom Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum WWZ der Universität Basel ("Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs", Basel, 14. Mai 2001. Im Internet ist der Bericht zu finden unter www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2001/05/nfa_frey.pdf).

Einerseits zeigte eine qualitative Untersuchung auf, ob die gesteckten staats- und finanzpolitischen Ziele erreicht werden können. Andererseits geben verschiedene quantitative Analysen Aufschluss über die finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die einzelnen Kantone.

Die Expertise zu den qualitativen Wirkungen der NFA führt zu einer positiven Gesamtbeurteilung des Reformvorhabens: Die NFA verstärkt die Stärken und verringert die Schwächen des schweizerischen Föderalismus. Die Aufgabenentflechtung ist eine zielgerichtete Massnahme

Auf einen Blick

Die NFA erneuert den Bundesstaat und führt damit zu einer modernen Schweiz

Die NFA fördert die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes in unserem föderalistischen Staat. Die Kantone werden gestärkt, denn viele Entscheide werden nicht mehr zentral in Bern gefällt. Aufgaben, die einer einheitlichen Steuerung bedürfen, werden neu vollumfänglich vom Bund wahrgenommen. Im Gegenzug wird der Bund von Aufgaben entlastet, die für ihn mit grossem administrativem Aufwand verbunden sind. Die Umsetzung der Grundsätze „wer von einer Leistung profitiert, soll dafür bezahlen“ und „wer zahlt, befiehlt“, schafft die Grundlage für eine zukunftsweisende Entwicklung hin zu einer modernen Schweiz.

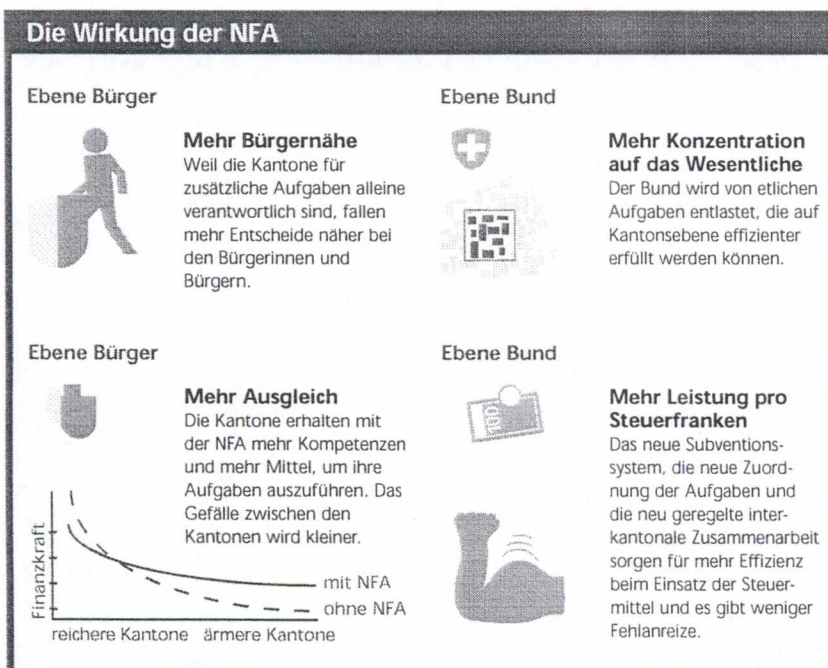
und darf daher in ihrem Umfang nicht mehr weiter verringert werden. Die Neuausrichtung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verspricht eine erhöhte Ziel- und Wirkungsorientierung wie auch eine effizientere Mittelverwendung. Die anvisierte Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit stärkt die Rolle der Kantone im Bundesstaat, während der interkantonale Lastenausgleich den Anbieterkantonen von Zentrumsleistungen leistungsgerechte Entschädigungen ermöglicht.

Die Wirkungen der NFA sind breit und entfalten sich auch bei den Bürgerinnen und Bürgern:

Nutzen für den Bund

Der Bund wird von etlichen Aufgaben entlastet, die auf der Kantonsebene effizient erfüllt werden können.

- **Konzentration auf die Kernaufgaben**
Will der Bund effizient arbeiten, muss er sich auf jene Aufgaben konzentrieren, die im landesweiten Interesse sind.
- **Kontrolle**
Dank der Neugestaltung der Aufgaben muss er sich weniger um die Kontrolle von Auflagen, Gesetzen und Subventionen kümmern.



Die Wirkungen der NFA stärken die Demokratie, entschlacken die Staatsleistung und erhalten die Schweiz international wettbewerbsfähig.

- **Handlungsfähigkeit**
Die Arbeitsteilung mit den Kantonen gibt ihm eine grössere Handlungsfähigkeit und mehr Raum für seine Kernaufgaben.
- **Führung**
In den verbliebenen Verbundaufgaben wird der Bund vor allem strategisch führen und kann auf Detailaufgaben verzichten.
- **Kosten**
Die Arbeit mit Mehrjahresprogrammen führt zu tieferen Kosten.
- **Zielgerichtet**
Mit den neuen Finanzausgleichsinstrumenten werden die Bundesmittel zielgerichteter eingesetzt.

Nutzen für die Kantone

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

- **Mehr Spielraum**
Für die Kantone eröffnen sich neue Perspektiven. Sie erhalten mehr Gelder, die nicht zum vornherein für definierte Aufgaben vorbestimmt sind.
- **Entscheide**
Die zusätzlich frei verfügbaren Mittel vergrössern den Gestaltungs- und Handlungsspielraum der Kantone.
- **Kosten**
Die neue Art der interkantonalen Zusammenarbeit koordiniert verschiedene Leistungen der Kantone. Das spart Kosten ein.
- **Mitteleinsatz**
Der Finanzausgleich wird von der Anreizfunktion der Subventionen abgekoppelt und somit wirkungsvoller und gerechter.

Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger

Weil die Kantone neu für weitere Aufgaben alleine verantwortlich werden, rückt die Entscheidungskompetenz dafür näher zu den Bürgerinnen und Bürgern.

- **Mehr Leistung pro Steuerfranken**
Weil die Kantone mit der NFA für mehr Aufgaben zuständig sind, können vermehrt lokal angepasste Lösungen zum Tragen kommen. Kurz: Die Politik wird bürgerinnen- und bürgernäher.



Durch die Entflechtung der Aufgaben nehmen mit der NFA die Transfers zwischen Bund und Kantonen stark ab. Die Kantone erhalten gleichzeitig mehr zweckfreie Mittel. Diese werden sie zum Teil für die Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen müssen, können allerdings die Prioritäten selber festlegen.

- **Transparenz**
Die Staatsleistungen und deren Kosten werden transparenter.
- **Effizienz**
Weniger Doppelspurigkeiten und geringerer Koordinationsaufwand verringern die Kosten: Es werden Mittel frei, der Steuerfranken wird effizienter eingesetzt.
- **Entlastung**
Weil die Anreizfunktion der Subventionen wegfällt, werden Mittel eingespart und damit die Steuerzahler entlastet.
- **Mitbestimmung**
Durch die Verlagerung von Verbundaufgaben in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fallen mehr Entscheide näher bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Die finanziellen Auswirkung der NFA

In der Globalbilanz werden die finanziellen Auswirkungen der NFA zusammengestellt. Die Globalbilanz stellt für jeden Kanton die Auswirkungen des neuen Ausgleichssystems den Auswirkungen der Aufgabenentflechtung und des Wegfalls des bisherigen Finanzausgleichs gegenüber. Sie vergleicht also den bestehenden Finanzausgleich mit dem Finanzausgleich der NFA, inklusive der Wirkung des Härteausgleichs. Dabei handelt es sich aber lediglich um eine Modellrechnung und eine Momentaufnahme für die betrachteten Jahre (2001/02). Die Globalbilanz wird im Hinblick auf die Einführung der NFA neu zu berechnen sein. Es versteht sich, dass sich die Werte bis zur Einführung der NFA im Jahr 2008 noch verändern können.

Die Grafik zeigt, dass das neue System die reicheren Kantone belastet, während die ärmeren Kantone entlastet werden. Die Berechnungen basieren auf der Annahme, dass die NFA im Jahre 2001 in Kraft getreten wäre.

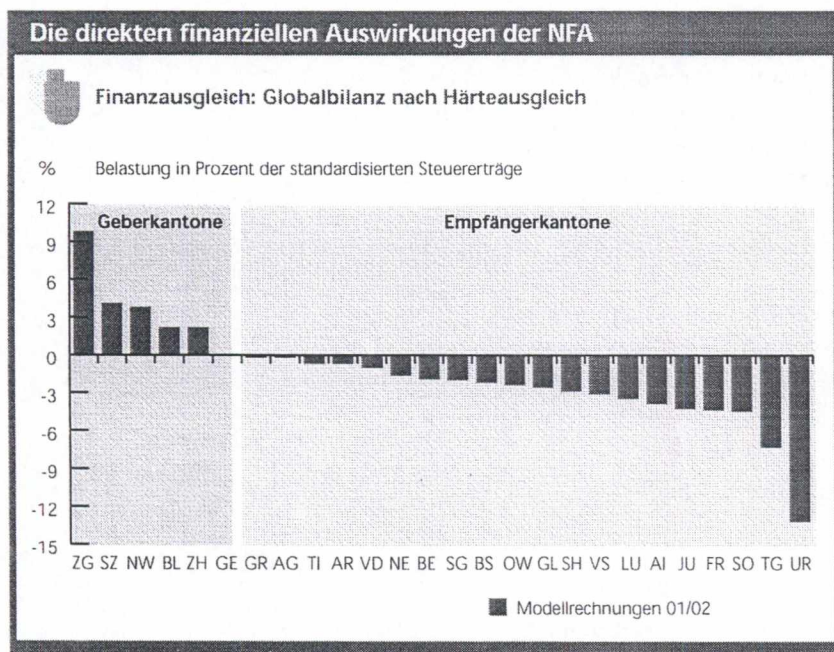
Der Härteausgleich stellt damit sicher, dass alle ressourcenschwachen Kantone beim Übergang zur NFA eine Netto-Entlastung aufweisen, d.h. mehr finanzielle Mittel erhalten als heute. Der Härteausgleich ist befristet. Er bleibt während der ersten acht Jahre nach dem Übergang zur NFA fix und wird anschliessend um fünf Prozent pro Jahr reduziert. Das Parlament kann ihn alle vier Jahre teilweise oder ganz aufheben, wenn seine Fortführung nicht mehr notwendig ist.

Die Effizienzgewinne

Die Globalbilanz zeigt nur die direkten finanziellen Auswirkungen (Finanzausgleich einschliesslich Aufgabenentflechtung) für den Bund und die einzelnen Kantone unmittelbar beim Übergang zur NFA. Nicht abgebildet werden jedoch die indirekten mittel- bis langfristigen Auswirkungen der NFA auf die Effizienz und die Wirksamkeit der staatlichen Leistungen.

Durch die NFA werden den Kantonen in zahlreichen Aufgabenfeldern mehr Kompetenzen und Eigenverantwortung übertragen. Zugleich erfolgt der neue Finanzausgleich (Ressourcen- und Lastenausgleich) ausschliesslich durch zweckfreie Mittel. Die Kantone erhalten somit mehr finanziellen Spielraum und Eigenverantwortung; die Bürgernähe der Politik steigt, die Steuergelder werden effizienter eingesetzt.

Die Kantone sind nicht mehr gezwungen, für den Erhalt von Finanzausgleich (Finanzkraftzuschläge) selbst Mittel aufzuwenden. Durch das neue Ausgleichssystem erhalten die ressourcenschwachen Kantone mehr Mittel zur freien Verfügung. Diese können sie nach ihren eigenen Prioritäten einsetzen, auch für den Schuldenabbau oder für Steuersenkungen.



Die Grafik zeigt die finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA, wenn sie im Jahre 2001 in Kraft getreten wäre. Kantone mit positiven Werten werden durch die NFA netto belastet, Kantone mit negativen Werten entlastet.

Die Anreize, für den Erhalt von möglichst viel Bundesgeld und Finanzausgleich möglichst teure und zum Teil überdimensionierte Projekte zu realisieren, entfallen. Durch die Entkoppelung von Finanzausgleich und Aufgabenerfüllung können die Kantone die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausrichten.

Durch die Aufgabenentflechtung erhalten die Kantone für einige wichtige Staatsaufgaben mehr Kompetenzen, aber auch mehr finanzielle Verantwortung. Gleichzeitig werden sie von der Mitfinanzierung von Bundesaufgaben entlastet. Dadurch entfallen zahlreiche Fehlanreize, die sich heute in zahlreichen Aufgabenbereichen aufgrund der starken Überschneidungen von Finanzierung und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ergeben.

Bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen werden die Kantone nicht mehr nach Aufwand, sondern im Rahmen von Programmvereinbarungen nach der Zielerreichung oder pauschal entschädigt. Die Kantone sind dadurch bestrebt, die gemeinsamen Aufgaben möglichst effizient und mit einem möglichst günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erfüllen.

Die NFA regelt die gemeinsame Bereitstellung und Abgeltung von grenzüberschreitenden Aufgaben (interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich). Dadurch können Skalenerträge besser ausgeschöpft werden. Auch dies führt zu einer kostengünstigeren und bedürfnisgerechteren Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen.

Verringerung der Steuerbelastung?

Im Gegensatz zur Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone, die über den Ressourcenausgleich erfolgt, kann und soll die NFA die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen nicht direkt beeinflussen. Eine diesbezügliche Vorgabe des Bundes käme einer materiellen Steuerharmonisierung gleich und würde damit die Steuer- und Finanzautonomie der Kantone aushöhlen. Dies wiederum würde den Steuer-

wettbewerb zwischen den Kantonen, der zu einem im internationalen Vergleich immer noch moderaten Steuerklima in der Schweiz beiträgt, ausschalten.

Mit der NFA sollen die interkantonalen Unterschiede in der Steuerbelastung in vertretbaren Grenzen gehalten werden. Im Jahre 2001 variierte der Gesamtindex der Steuerbelastung zwischen 50,7 Indexpunkten im Kanton Zug und 132,2 Indexpunkten im Kanton Jura, d.h. die durchschnittliche Steuerbelastung betrug im Kanton Jura das 2,6fache jener des Kantons Zug. Die aktualisierten Modellrechnungen zeigen, dass gemessen an den standardisierten Steuererträgen im ressourcenstärksten Kanton Zug mit dem Ressourcenausgleich rund 10% der finanziellen Ressourcen abgeschöpft werden, während die ressourcenschwächsten Kantone durch die neuen Ausgleichsinstrumente bis zu 40% erhalten.

Wieweit die durch die NFA begünstigten Kantone die zusätzlichen freien Mittel in eine effektive Reduktion der Steuerbelastungen umsetzen werden, ist ihre Entscheidung. Ebenso wenig kann vorausgesagt werden, wie jene Kantone, welche durch die NFA belastet werden, ihre Mehrbelastung auffangen werden. Es stehen ihnen dabei grundsätzlich vier Optionen offen. Sie können Spar- und Effizienzsteigerungsprogramme durchführen, sich verstärkt verschulden, die Steuern anheben oder diese drei Möglichkeiten kombinieren.

Zusammenfassend heisst dies: Wie auch bei der Höhe der Effizienzgewinne, die durch die NFA ermöglicht werden, so kann auch das Ausmass des Abbaus der Steuerbelastungsunterschiede nicht beziffert werden. Gesichert ist aber das Vorhandensein eines Potenzials für Steuersenkungen. Ob und in welchem Ausmass dieses Potenzial zum Tragen kommen wird, wird letztlich die jeweilige Kantonsbevölkerung zu entscheiden haben.

Wörterklärungen

Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage

Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) widerspiegelt das Ressourcenpotenzial eines Kantons. Sie dient als Grundlage für die Berechnung des Ressourcenindex und des Ressourcenausgleichs im Rahmen der NFA. Die ASG eines Kantons besteht aus der Summe der steuerbaren Einkommen, Vermögen und Gewinne.

Entflechtung

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

Finanzausgleich

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

Finanzausgleich im engeren Sinn

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

Finanzausgleich im weiteren Sinn

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

Finanzielle Leistungsfähigkeit

Vgl. Ressourcenpotenzial.

Finanzkraftindex

Masszahl und Basis für den heute geltenden Finanzausgleich. Er misst die Finanzkraft der Kantone. Der Finanzkraftindex eines Kantons wird berechnet aus dem Volkseinkommen, der Steuerkraft (= Steuereinnahmen im Verhältnis zum Steuerbelastungsindex), dem Steuerbelastungsindex und dem Anteil des Berggebiets an der Kantonsfläche. Die NFA ersetzt den Finanzkraftindex durch den Ressourcenindex.

Globalbilanz

Saldo der finanziellen Be- und Entlastungen für den Bund und die Kantone, welcher sich aus dem Übergang zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA ergibt. Die Globalbilanz ist für den Bund und für die Gesamtheit der Kantone ausgeglichen. Ressourcenstarke Kantone werden jedoch durch den Übergang zur NFA in der Regel stärker belastet, ressourcenschwache Kantone werden mehrheitlich entlastet. Für jene ressourcenschwachen Kantone, welche aus speziellen Gründen zusätzlich belastet werden, wird der Übergang durch einen befristeten Härteausgleich abgefedert.

Globalbudget

Das Globalbudget ist ein Führungsinstrument, mit dem der "Auftraggeber" dem "Auftragnehmer" nicht ein detailliertes Budget bewilligt, sondern einen globalen Betrag pro Leistung oder Leistungsgruppe gewährt und die damit zu erreichenden Ziele und/oder Wirkungen definiert. Oft sind die Globalbudgets an einen Leistungsauftrag gekoppelt. Die Auftrageserfüllung wird meist mit vordefinierten Indikatoren gemessen.

Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)

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

Interkantonaler Lastenausgleich (ILA)

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

Interkantonale Rahmenvereinbarung

Vertragswerk zwischen den Kantonen. Es hält die Grundzüge der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Rahmen der NFA fest.

Lastenausgleich

Vgl. interkantonaler Lastenausgleich, geographisch-topografischer Lastenausgleich und soziodemografischer Lastenausgleich.

Ressourcenausgleich

Instrument der NFA. Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Ressourcenindex, der die Kantone in ressourcenstarke (reichere) und ressourcenschwache (ärmere) Kantone unterteilt. Er hat zum Ziel, den ressourcenschwachen Kantonen ein Mindestmass an freien Mitteln zur Verfügung zu stellen. Er wird vom Bund (= vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (= horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert.

Ressourcenindex

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

Ressourcenpotenzial

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

Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)

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

Standardisierte Steuererträge

Die standardisierten Steuererträge sind die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden unter der Annahme, dass in allen Kantonen das Ressourcenpotenzial mit einem einheitlichen Steuersatz ausgeschöpft wird. In der Modellrechnung 2001/02 beträgt dieser Satz 31%.

Subsidiaritätsprinzip

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen.

Verbundaufgabe

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

Weitere Informationen

Aktuelle Informationen rund um die Uhr auf:
www.nfa.ch

Dort können in der Rubrik "Dokumente"
weitere Unterlagen heruntergeladen oder
bestellt werden.

Folgende Unterlagen können auch direkt
bestellt werden.

- Botschaft zur Neugestaltung des Finanz-
ausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund
und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001
Artikelnummer: 039.098.d; Preis: Fr. 31.35

Bezugsquelle:

BBL

Vertrieb Publikationen

CH-3003 Bern

verkauf.gesetze@bbl.admin.ch

www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

- Weitere Exemplare dieser Broschüre "NFA –
Die Reform für mehr Effizienz in der Auf-
gabenerfüllung, günstigere Leistungen
unseres Staates und ein geringeres Gefälle
zwischen den Kantonen"
- Newsletter zur NFA (Überblick über die
Vorlage NFA; August 2004)
- Faktenblätter (vertiefende Informationen zu
einzelnen Bereichen)

Bezugsquellen:

Eidg. Finanzdepartement EFD

Bundesgasse 3

3003 Bern

doc@gs-efd.admin.ch

www.efd.admin.ch

und

Konferenz der Kantonsregierungen KdK

Amthausgasse 3

Postfach 444

3000 Bern 7

mail@kdk.ch

www.kdk.ch