

Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen

Jan Fivaz
Andreas Ladner

Oktober 2005

Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Falkenplatz 9
CH-3012 Bern

Telefon +41 (0)31 631 53 11 / <http://www.kpm.unibe.ch>

Die Erstellung dieser Fallstudie wurde
unterstützt vom Eidgenössischen
Personalamt (EPA).



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Inhalts-, Tabellen und Abbildungsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Fragestellung und Lernziel	1
1.2	Aufbau der Fallstudie	2
2	Föderalismus – Begriff, Herausforderungen und Reformansätze	4
2.1	Der Begriff des Föderalismus	4
2.2	Chancen und Herausforderungen des Föderalismus	11
2.3	NFA und Föderalismusreform	16
3	Alter vs. neuer Finanzausgleich	19
3.1	Mängel des geltenden Finanzausgleichs.....	19
3.2	Bisheriger und geplanter Projektverlauf der NFA	25
3.3	Zentrale Elemente und Grundsätze der NFA.....	27
4	Die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	36
4.1	Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.....	36
4.2	NFA und NPM – die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen.....	40
4.3	Interkantonale Zusammenarbeit und interkantonaler Lastenausgleich	43
5	Der Finanzausgleich im engeren Sinn	47
5.1	Der Ressourcenindex.....	47
5.2	Der Ressourcenausgleich.....	56
5.3	Der Lastenausgleich des Bundes.....	65
6	Erfolgsfaktoren der politischen Um- und Durchsetzung der NFA	83
	Anhang und Verzeichnisse	94
	Anhang.....	94
	Abkürzungsverzeichnis	94
	Literaturverzeichnis.....	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Finanzielle Auswirkungen und Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA, Modellrechnung für die Jahre 2001/2002 in Millionen Franken.....	32
Tabelle 4.1:	Aufgabenbereiche in alleiniger Verantwortung des Bundes.....	39
Tabelle 4.2:	Aufgabenbereiche in alleiniger Verantwortung der Kantone	39
Tabelle 4.3:	Aufgaben mit gemeinsamer Erbringung durch Bund und Kantone (Verbundaufgaben)	41
Tabelle 5.1	Steuerbare Einkommen der natürlichen Personen, in Franken pro Einwohner.....	51
Tabelle 5.2	Vermögen der natürlichen Personen, in Franken pro Einwohner	52
Tabelle 5.3	Gewinne der juristischen Personen, in Franken pro Einwohner	54
Tabelle 5.4	Ressourcenpotenzial der Kantone 2002, in Franken pro Einwohner	55
Tabelle 5.5	Ein- und Auszahlungen in den Ressourcenausgleich, Modellrechnung für das Jahr 2002	61
Tabelle 5.6	Auswirkungen des Ressourcenausgleichs, Modellrechnung für das Jahr 2002	64
Tabelle 5.7	Ausgleichszahlungen des GLA in Franken, Modellrechnung für das Jahr 2002	70
Tabelle 5.8	Indikatorenkonzept für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn.....	73
Tabelle 5.9	Berechnung des Gesamtindikators für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn, Modellrechnung für das Jahr 2002	74
Tabelle 5.10	Berechnung der Ausgleichszahlungen für die Bereiche A bis C, Modellrechnung für das Jahr 2002.....	75
Tabelle 5.11	Indikatorenkonzept für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn.....	77
Tabelle 5.12	Berechnung des Gesamtindikators für die Kernstadtlasten, Modellrechnung für das Jahr 2002	78
Tabelle 5.13	Berechnung der Ausgleichszahlungen für die Kernstadtlasten, Modellrechnung für das Jahr 2002	79
Tabelle 5.14	Ausgleichszahlungen im Rahmen des Lastenausgleichs des Bundes an die Kantone, Modellrechnung für das Jahr 2002	81
Tabelle 6.1	Kantonsergebnisse der Abstimmung zur NFA	84

Tabelle 6.2	Vox-Analyse: Stimmverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen.....	85
Tabelle 6.3	Finanzielle Auswirkungen der NFA auf Bund und Kantone (Globalbilanz), Modellrechnung für das Jahr 2002.....	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Das Ausgleichssystem der NFA im Überblick, Modellrechnung für die Jahre 2001/2002.....	31
Abbildung 5.1	Die Berechnung des Ressourcenindex.....	49
Abbildung 5.2	Die Berechnung der ASG-Komponente „Gewinn juristischer Personen“.....	53
Abbildung 5.3	Auszahlung des Ressourcenausgleichs; Vergleich verschiedener Progressionsstärken.....	60
Abbildung 5.4	Wirkung des Ressourcenausgleichs, Modellrechnung für das Jahr 2002.....	63
Abbildung 5.5	Abgrenzung von Sonderlasten im Rahmen der NFA.....	67
Abbildung 5.6	Abgrenzung zwischen A-Stadt-, Kernstadt- und Spillover-Problematik.....	71
Abbildung 5.7	Bestimmung der Sonderlasten für die Bereiche A bis C, Modellrechnung für das Jahr 2002.....	76
Abbildung 5.8	Bestimmung der Sonderlasten für die Kernstadtlasten, Modellrechnung für das Jahr 2002.....	80

Fragen und Aufgaben

Box 1.1:	Typen von Aufgaben und Fragen.....	3
Box 2.1:	Fragen und Aufgaben zu Begriff, Herausforderungen und Reformansätzen des Föderalismus.....	18
Box 3.1:	Fragen und Aufgaben zum alten und zum neuen Finanzausgleich.....	35
Box 4.1:	Fragen und Aufgaben zur Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.....	46
Box 5.1:	Fragen und Aufgaben zum Finanzausgleich im engeren Sinn.....	82
Box 6.1:	Fragen und Aufgaben zur politischen Um- und Durchsetzung der NFA.....	93

1 Einleitung

1.1 Fragestellung und Lernziel

Die vorliegende Fallstudie zur „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen“ wurde am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern im Auftrag des Eidgenössischen Personalamts (EPA) erstellt. Die Zusammenarbeit zwischen dem EPA und dem KPM basiert auf gemeinsamen Vorstellungen, wie Fallstudien zu einzelnen Politikbereichen bzw. zu politischen (Reform-)Projekten sowohl für Aus- und Weiterbildungszwecke als auch für Personal-, Organisations- und Kulturentwicklungsmassnahmen eingesetzt werden können.

Die Fallstudie verfolgt, gestützt auf die am KPM entwickelte „Integrated Case Study Methodology“ (vgl. Ritz 2003) zwei Ziele:

- Zunächst geht es um die anwendungsorientierte Vermittlung und Verdeutlichung von Studieninhalten am Beispiel ausgewählter Fälle. Im Mittelpunkt stehen unter anderem das Erlernen und Üben von Fertigkeiten wie der Problemanalyse, der Beschaffung, der Auswahl und der Gewichtung von Information für die Entscheidungsvorbereitung oder die Kritik bestehender und das Vorschlagen von alternativen Lösungen.
- Bei der zweiten Zielsetzung geht es um die Gewinnung von generalisierbaren Erkenntnissen, die über den Bedeutungsbereich des diskutierten Falls hinausreichen. Somit stehen die Frage nach der Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse auf andere Politikbereiche und das Aufspüren von übergeordneten Gesetzmässigkeiten allgemeiner Gültigkeit im Mittelpunkt des Interesses.

Die NFA stellt ein gutes Beispiel dar für eine umfassende und gleichzeitig erfolgreiche Reform auf einer der Grossbaustellen des politischen Systems der Schweiz. Es handelt sich dabei um eine institutionelle Reform und nicht um eine Reform in einem einzelnen Politikbereich. Ziel der Reform ist die Neugestaltung zentraler Elemente des Schweizer Föderalismus. Betroffen sind somit zahlreiche Politikbereiche. Mindestens in zweifacher Hinsicht eignet sich die NFA daher besonders gut für eine Fallstudie:

- *Die NFA als Beispiel für Multi-Level-Governance:* Die Neugestaltung des Föderalismus mit der NFA beinhaltet klare konzeptionelle Grundlagen, nach welchen Kriterien die Aufgaben den verschiedenen Staatsebenen zugewiesen und wie die Kompetenzen bei gemeinsam zu erbringenden Ver-

bundsaufgaben verteilt werden sollen. Ebenso wurden klare Vorstellungen formuliert, wie die Aufgabenerbringung gesteuert und die notwendigen Ressourcen zugewiesen werden sollen. Damit wird eine klassische Mehrebenenthematik aufgegriffen, die sich beispielsweise auch im Verhältnis Kanton Gemeinden wieder finden lässt.

- *Die NFA als Beispiel für ein erfolgreiches institutionelles Grossprojekt in der Referendumsdemokratie:* Im Gegensatz zu anderen institutionellen Reformprojekten konnte die NFA bislang alle Hürden überwinden, ohne dass substanzielle Abstriche am Projekt vorgenommen werden mussten. Die NFA zeigt somit einerseits, mit welcher Beharrlichkeit ein solches Projekt verfolgt werden muss. Andererseits lässt sich ebenfalls gut aufzeigen, mit welchen Massnahmen die Hürden des vor- und des parlamentarischen Entscheidungsprozesses sowie die Hürde des obligatorischen Referendums genommen werden können.

Die vorliegende Fallstudie kann natürlich die äusserst komplexe Thematik der NFA nur rudimentär erfassen. Sie konzentriert sich auf einige besonders prägnante Aspekte, während einige Bereiche kaum oder gar nicht berücksichtigt werden. Der Fallstudie liegt jedoch als Anhang eine CD-Rom bei, die eine umfangreiche Dokumentation zur NFA enthält, und mit deren Hilfe interessierte Leser/-innen einen Einstieg in sämtliche Bereiche der NFA finden können.

1.2 Aufbau der Fallstudie

Im Kapitel 2 folgt zunächst eine Übersicht zum Begriff des Föderalismus und zur aktuellen Föderalismusdiskussion. Dabei stehen vorwiegend ökonomische und politikwissenschaftliche, jedoch weniger staatsrechtliche Aspekte im Vordergrund. Insbesondere wird auf die Thematik der Föderalismusreform und der Rolle, die dabei einer Reform des Finanzausgleichssystems zukommt, eingegangen. Anschliessend stellt das Kapitel 3 das geltende Schweizer Finanzausgleichssystem mitsamt seinen Mängeln vor und stellt ihm die NFA gegenüber, wobei sich die Darstellungen zunächst nur auf die Grundzüge und die wichtigsten Eckpunkte beschränken. Auf ausgewählte Bereiche wird dann in den nachfolgenden Kapiteln detaillierter eingegangen. Im Kapitel 4 werden die Aufgabenteilung und die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen besprochen, während im Kapitel 5 das Kernstück der NFA der Finanzausgleich im engeren Sinn vorgestellt wird. Abschliessend befasst sich das Kapitel 6 mit der politischen Um- und Durchsetzbarkeit von Strukturreformen im Allgemeinen und mit der politischen Umsetzung der NFA im Besonderen. Die Ausführungen fokussieren sich dabei auf die getroffenen Massnahmen und Vorgehensweisen, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass die Schweizer Bevöl-

kerung den Verfassungsänderungen und dem neuen Finanzausgleichsgesetz im Rahmen der NFA-Abstimmung vom 28. November 2004 mit grossem Mehr zugestimmt hat. Damit wird die Frage ins Zentrum gerückt, wie im politischen System der Schweiz grosse Reformanliegen umgesetzt bzw. realisiert werden können. Angesprochen wird dabei auch die Frage nach der generellen (institutionellen) Reformfähigkeit des politischen Systems der Schweiz überhaupt.

Box 1.1: Typen von Aufgaben und Fragen

Am Ende der Kapitel finden sich jeweils einige Aufgaben und Fragen, dabei wird zwischen drei Kategorien unterschieden:



Wissensfragen, die sich auf die in der Fallstudie dargestellten Fakten beziehen. (W)



Argumentationsfragen, bei denen ausgehend von den in der Fallstudie beschriebenen Problemen und Lösungsansätzen Pro- und Contra-Argumente zu bestimmten Aspekten aufgeführt werden sollen. (A)



Transferfragen, bei denen eigene Ideen eingebracht und die Erkenntnisse auf andere Politikbereiche übertragen oder in Form von Gesetzmässigkeiten formuliert werden sollen. (T)

2 Föderalismus – Begriff, Herausforderungen und Reformansätze

In diesem Kapitel soll mit dem Föderalismus der weitere Rahmen, in dem sich die Betrachtungen der nachfolgenden Kapitel bewegen, abgesteckt werden. Zu diesem Zweck wird zunächst im Abschnitt 2.1 auf den Begriff des Föderalismus eingegangen. Danach werden im Abschnitt 2.2 die aktuellen Probleme und Herausforderungen des Föderalismus und im Abschnitt 2.3 die NFA vor dem Hintergrund der in der Schweiz diskutierten Ansätze einer Föderalismusreform angesprochen.

2.1 Der Begriff des Föderalismus

Neben der direkten Demokratie, der Konkordanz und der Neutralität gehört der Föderalismus zu den prägenden Elementen des politischen Systems der Schweiz. Dabei kommt dem Föderalismus nicht nur eine realpolitische Komponente zu, sondern er verfügt auch über eine starke Identität stiftende Wirkung. Man muss jedoch festhalten, dass der Föderalismus nichts spezifisch Schweizerisches ist. Seit seiner „Erfindung“ und Niederlegung in der Verfassung der USA im Jahr 1787 hat sich der Föderalismus in seiner modernen, staatsrechtlichen Organisationsform des Bundesstaates zu einem wahren „Exportschlager“ entwickelt. Auf Grund ihrer Verfassungen sind weltweit mehr als zwanzig Staaten in der Form von Bundesstaaten organisiert. Darunter finden sich die „klassischen“ Föderationen USA, Kanada, die Schweiz und Deutschland. Aber auch Länder wie Südafrika, Brasilien, Indien, Nigeria, Malaysia oder Mexiko sind auf der Liste zu finden, ebenso wie die etwas exotisch anmutenden Komoren oder Mikronesien. Zudem weist eine ganze Reihe von weiteren Staaten, die nicht als eigentliche Bundesstaaten bezeichnet werden können, ebenfalls föderale Elemente in ihrem Staatsaufbau – z.B. föderale (Teil-)Gliederungen oder autonome Gebiete – auf. Es kann somit festgehalten werden, dass heute weltweit bis zu 70 Prozent der Staaten zumindest teilweise föderal organisiert sind. Neben einzelnen Staaten kennen auch suprastaatliche Institutionen wie beispielsweise die EU föderale Elemente (Kilper/Lhotta 1996:15).

Die weite Verbreitung, die dadurch hervorgerufenen zahlreichen Ausprägungen sowie der Umstand, dass sich Form und Inhalt des Föderalismus auch im Verlauf der Zeit stets gewandelt haben, haben dazu geführt, dass der Begriff „Föderalismus“ nur schwer zu definieren und in einem wissenschaftlichen Konzept zu fassen ist. William H. Stewart beschreibt auf nicht weniger als 177 Seiten die verschiedenen Ausprägungen des Föderalismus mit nicht weniger als 497 Adjektiven (Linder 1999: 135; Stewart 1984) und Max Frenkel hat ein Föderalis-

mus-Alphabet mit mehr als 250 Einträgen so genannter Bindestrich-Föderalisten vom „À-la-cart-Föderalismus“ bis zum „zweispurigen Föderalismus“ zusammengestellt (Frenkel 1984: 113-121).

Angesichts dieser verwirrenden Begriffsvielfalt muss festgehalten werden, dass es „den“ Föderalismus gar nicht gibt. Daher wurde auch schon vorgeschlagen, auf eine ohnehin entweder zu weite oder zu enge Begriffsdefinition ganz zu verzichten und den Föderalismus lediglich jeweils anhand seiner Funktionen und Institutionen zu beschreiben (Kilper/Lhotta 1996: 17). Diesem Rat folgend, sollen nun neben einer geschichtlichen Herleitung des Begriffes nachfolgend einige Ansätze, wie man sich dem Begriff des Föderalismus annähern kann, sowie einige im Hinblick auf die Schweiz und die vorliegende Fallstudie bedeutsame Funktionen und Eigenheiten des Föderalismus schweizerischer Ausprägung vorgestellt werden, ohne jedoch eine abschliessende Definition vorzunehmen.

Der Begriff „Föderalismus“ entstammt dem lateinischen „foedus“ (Bund, Vertrag; vgl. Reichardt 1995: 102). Dabei handelt es sich aber um einen politisch-historisch geprägten Begriff, der in verschiedenen Staaten unterschiedlich verstanden und interpretiert wird. So wird im englischen Sprachraum mit dem Begriff „confederation“ ein lockerer Staatenbund und mit dem Begriff „federation“ ein eigentlicher Bundesstaat verstanden. Entsprechend stehen die „federalists“ politisch für einen Bundesstaat mit ausgebauten Kompetenzen der zentralen Bundesregierung ein. In der Schweiz bzw. im deutschsprachigen Raum werden diese Begriffe gerade im umgekehrten Sinn verwendet: Die „Konföderation“ („Confédération Suisse“ bzw. „Confoederatio Helvetica“) bezeichnet den Bundesstaat und die Föderation den Staatenbund. Schweizer „Föderalisten“ stehen dementsprechend einem Ausbau der Kompetenzen der zentralen Bundesinstitutionen kritisch bis ablehnend gegenüber und fordern, dass möglichst viele Kompetenzen bei den untergeordneten Ebenen anzusiedeln sind (Linder 1999: 135).

Eine Annäherung an den Begriff „Föderalismus“ kann über einen der folgenden vier Ansätze erfolgen:

- *Der verfassungsrechtliche Ansatz:* Dies ist der gängigste Ansatz. Gemäss diesem Ansatz sind politische Systeme föderal organisiert, wenn die entscheidenden Strukturelemente eines Staatswesens (Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit) jeweils sowohl im Gesamtstaat als auch in den Gliedstaaten vorhanden sind, ihre Existenz verfassungsrechtlich geschützt ist und sie nicht durch eine alleinige Entscheidung einer der verschiedenen staatlichen Ebenen beseitigt werden können (Kilper/Lhotta 1996:24). Im Vordergrund des Ansatzes stehen die juristischen Merkmale des Bundesstaates. Somit eignet er sich vor allem für die formale Beschreibung

der Ausgestaltung der Instrumente und der Institutionen föderativer Systeme.

- *Der sozialphilosophische Ansatz:* Der Föderalismus wird bei diesem Ansatz als ein über den blossen Staatsaufbau hinausgehendes Gesellschaftsmodell verstanden, das sich am Subsidiaritätsprinzip und der Genossenschaftsidee orientiert und auf der möglichst weit gehenden Autonomie kleiner Gruppen und dezentraler Einheiten beruht (Kilper/Lhotta 1996: 23f.).
- *Der ökonomische Ansatz:* Die ökonomische Perspektive stellt im Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Ansatz nicht formale, normierende und systematisierende Aspekte föderaler Systeme ins Zentrum, sondern vielmehr die Prozesse und Abläufe bzw. das Handeln der verschiedenen Akteure sowie die Ausgestaltung der Anreize, die deren Handeln beeinflussen. Ein wichtiges Ziel des ökonomischen Ansatzes ist die Suche nach einer optimalen Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen. Als Ausgangspunkte dienen dabei das Dezentralisierungstheorem¹ und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Bei den Bemühungen den optimalen Zentralisierungsgrad zu eruiieren, werden neben den Dezentralisierungsansätzen aber auch Zentralisierungsargumente wie wachsende Koordinationszwänge und -kosten bei feingliedrigen Strukturen oder die bekannten „economies of scale“ (sinkende Durchschnittskosten bei zunehmender Grösse bzw. Menge) berücksichtigt (Vatter 2002a: 79f.).
- *Der politikwissenschaftliche Ansatz:* Bei diesem Ansatz handelt es sich um einen institutionell-funktionalistisch orientierten Ansatz. Besonders beachtet werden die Verflechtung der Institutionen der verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die Formen und Prozesse der Zusammenarbeit und Koordination zwischen diesen Ebenen. Ebenfalls berücksichtigt werden die Perspektive der Willensbildung und Legitimation der institutionellen Strukturen (Vatter 2002a: 80). Insofern beinhaltet dieser Ansatz auch einzelne Elemente des verfassungsrechtlichen und des ökonomischen Ansatzes.

Die vorliegende Fallstudie konzentriert sich im Wesentlichen auf den ökonomischen Ansatz, wobei auch dem politikwissenschaftlichen Ansatz eine grössere

¹ Das Dezentralisierungstheorem wurde von Wallace E. Oates aufgestellt und besagt, dass finanzpolitische Kompetenzen sowohl für die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite eher auf der lokalen Ebene als auf der zentralen, übergeordneten staatlichen Ebene angesiedelt sein sollten (vgl. Blankart 2001: 549f.).

Rolle zukommen wird. Die übrigen Ansätze – insbesondere der verfassungsrechtliche Ansatz – werden weniger stark berücksichtigt.

Eine Annäherung an die unterschiedlichen Föderalismustypen kann auch über die Funktionen und Institutionen, die den jeweiligen föderalen Systemen zugeschrieben werden, erreicht werden. Im Fall des Föderalismus schweizerischer Prägung wird in der politikwissenschaftlichen Literatur als zentrales Prinzip die grosse Autonomie der Kantone genannt. Dieses Prinzip drückt sich in den folgenden Eigenschaften und Institutionen aus (vgl. Vatter 2002a: 82ff.):²

- *Die Existenz der Kantone ist garantiert.* Der Bund als übergeordnete Staatsebene kann die Einheiten der untergeordneten Staatsebene (Kantone) weder auflösen noch zusammenlegen. Die kantonalen Territorien können nur durch eine Volksabstimmung mit Volks- und Ständemehr verändert werden.
- *Die Kantone organisieren ihre politischen Institutionen selbst.* Mit anderen Worten: die Kantone verfügen über eigene Verfassungen und entscheiden selbst über die Ausgestaltung ihrer politischen Institutionen und die politischen Rechte und Möglichkeiten ihrer Bürgerinnen und Bürger. Ganz unbegrenzt ist diese Organisationsfreiheit jedoch nicht. Die Kantone haben sich an grundlegende, von der Bundesebene festgelegte Prinzipien wie eine demokratische Staatsform, die Gemeindeautonomie, die Sicherstellung von unverfälschten Wahlen und Abstimmungen, die Garantie, dass Ausländerinnen und Ausländer das Gemeinde- und Bürgerrecht erwerben können, die rechtsstaatliche Organisationsweise und die Gewährleistung einer ausreichenden Vollzugsorganisation für die bei ihnen anfallenden staatlichen Aufgaben zu halten. Die Kantone haben aber die ihnen gewährten Freiräume intensiv genutzt und so weisen heute sowohl die politischen Institutionen – wie die Regierungs- und Parteiensysteme, die Parlamente, die direktdemokratischen Rechte oder die Wahlsysteme – als auch die Ausgestaltung der einzelnen Politikbereiche – z.B. die Steuerpolitik oder die Sozialgesetzgebung – in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedliche Ausprägungen auf (vgl. Ladner 2004, Vatter 2002b, Lutz/Strohmann 1998).
- *Die Kantone besitzen ausgedehnte Kompetenzen.* Obschon die Bundesverfassung die Subsidiarität³ nicht namentlich erwähnt, stellen die Artikel

² Für einen vertieften Einstieg in die Föderalismusdebatte mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz und ihrer föderalistischen Institutionen, deren Ausgestaltung und Geschichte sowie Vor- und Nachteilen vgl. Linder 1999:135-189 und Vatter 2002a: 77-108.

³ Das Subsidiaritätsprinzip geht sowohl auf die liberale Staatstheorie als auch auf die katholische Soziallehre – exemplarisch dargelegt in der päpstlichen Enzyklika „Quadragesimo anno“

3 und 42 eine eigentliche, konkrete Ausgestaltung dieses Ordnungsprinzips dar, indem sie festlegen, dass grundsätzlich die Kantone für die staatliche Aufgabenerbringung zuständig sind und der Bund nur in den Bereichen tätig sein darf, die ihm ausdrücklich zugestanden werden. Aufgaben dürfen nur dann dem Bund zugeteilt werden, wenn die Kantone die entsprechenden Aufgaben selbst nicht erbringen können oder ein übergeordnetes Interesse an einer einheitlichen Aufgabenerbringung besteht.

- *Die Kantone unterliegen grundsätzlich keiner politischen Kontrolle.* Der Bund kann weder kantonale Regierungen auflösen noch direkt in die Ausgestaltung der kantonalen Politik eingreifen und z.B. missliebige Entschiede korrigieren. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Aufgabenverflechtung im Rahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen gilt es diesen Befund allerdings etwas zu revidieren (vgl. Kapitel 5).
- *Die Kantone verfügen über eigene finanzielle Ressourcen.* Die Kantone haben das Recht eigene Steuern zu erheben. Bezeichnenderweise werden diese kantonalen Steuern als „Staatssteuern“ – im Gegensatz zu den Gemeindesteuern und den Bundessteuern – bezeichnet. Die Kantone können grundsätzlich alle Arten von Steuern erheben, die nicht – wie z.B. die Mehrwertsteuer – ausschliesslich dem Bund vorbehalten sind. Die wichtigsten kantonalen Steuern sind dabei die Einkommens- und die Vermögenssteuern sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern (vgl. Fischer/Beljean/Fivaz 2003: 408).
- *Mitwirkung der Kantone an den Entscheidungsprozessen auf der Bundesebene.* Ein zentraler Grundsatz des schweizerischen Bundesstaates ist die direkte und gleichberechtigte Mitwirkung aller Kantone an den politischen Entscheidungen auf der Bundesebene (einzige Ausnahme bilden die sechs Halbkantone, die nur über eine halbe Standesstimme und nur über einen Ständeratssitz verfügen).

Neben der Stellung der Kantone können folgende Punkte als weitere prägende Elemente des Schweizer Föderalismus genannt werden:

von 1931 – zurück und besagt, dass beim Vorhandensein mehrerer, hierarchisch gegliederter Handlungseinheiten (z.B. Einzelperson – Familie – Verbände – Staat/Gesellschaft oder im Zusammenhang mit einem föderalen Staatsaufbau Gemeinde – Kanton – Bundesstaat) eine übergeordnete Einheit/Ebene nur diejenigen Aufgaben übernehmen darf und soll, die die untergeordnete Ebene nicht selbst zu erbringen vermag. (vgl. Groser 1995: 622-625 und Waschkuhn 1995).

- *Die ausgeprägte Gemeindeautonomie.* Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern besitzen in der Schweiz nicht nur die Gliedstaaten (Kantone) sondern auch die Gemeinden eine ausgeprägte Autonomie, die sich in wesentlichen Punkten an der Autonomie der Kantone orientiert, jedoch nicht immer ganz so ausgebaut ist (vgl. Linder 1999: 156ff.). So besitzen auch die Gemeinden eine ausgedehnte Organisationsfreiheit und können wie die Kantone eigene Steuern erheben. Sie besitzen aber keine derart geschützte Bestandesgarantie wie die Kantone. Gebietsreformen (Gemeindefusionen) können zwar nicht ohne weiteres von „oben herab“ verordnet werden, sind jedoch nicht ausgeschlossen, wie das Beispiel des Kantons Thurgau zu Beginn der 1990er Jahre zeigt.
- *Die vertikale Institutionen.* Diese Institutionen stellen die Mitwirkung der Kantone in der Bundespolitik sicher. Zu ihnen gehören (vgl. Vatter 2002a:85-97):
 - Der Ständerat als die zweite Parlamentskammer.
 - Das Ständemehr bei Volksabstimmungen zu Verfassungsänderungen.
 - Die Kantone verfügen über das Recht eine Initiative zur Revision der Bundesverfassung einzureichen (Standesinitiative).
 - Das Kantonsreferendum. An der Stelle von 50'000 Stimmberechtigten können auch acht Kantone eine Volksabstimmung verlangen und so eine Volksabstimmung zu einem Bundesgesetz erzwingen.
 - Das Recht zur ausserordentlichen Einberufung der Bundesversammlung. Dies muss von mindestens fünf Kantonen verlangt werden. Von diesem Rechts wurde allerdings noch nie gebraucht gemacht.
 - Der Einbezug der Kantone in den vorparlamentarischen Entscheidungsprozess. Die Kantone werden im Rahmen von Arbeitsgruppen und Vernehmlassungen angehört und in die Entscheidungsprozesse auf der Bundesebene einbezogen.
 - Der Vollzug von Bundesaufgaben wird weit gehend den Kantonen übertragen, dies ermöglicht ihnen eine autonome und auf die regionalen Begebenheiten Rücksicht nehmende Umsetzung.
- *Die horizontale Institutionen.* Diese Institutionen dienen der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ohne Beizug des Bundes. Im Vergleich zu den vertikalen Institutionen weisen die horizontalen Institutionen einen eher schwerfälligen und technokratischen Charakter auf. Zu ihnen gehören (vgl. Vatter 2002a: 97ff.):

- Die interkantonalen Vereinbarungen (Konkordate). Konkordate sind Zusammenarbeitsformen zwischen Kantonen in einzelnen Politikbereichen auf Vertragsbasis. Sie sind vor allem ein Instrument der regionalen Zusammenarbeit. Der überwiegende Teil der Konkordate umfasst jeweils nur einige wenige Kantone und nur wenige Konkordate sind gesamtschweizerisch organisiert.
- Interkantonale Konferenzen. In diesen ebenfalls nach Politikbereichen organisierten Konferenzen treffen sich sämtliche kantonalen Departementsvorsteher (z.B. die Erziehungsdirektoren in der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) oder die Finanzdirektoren in der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)). Die Konferenzen sind konsultative Organe und dienen vor allem dem Erfahrungsaustausch, der Koordination und der Aufgabenteilung in den einzelnen Politikbereichen.
- Darüber hinaus treffen sich auch die Fachleute aus den kantonalen Verwaltungen in unzähligen Konferenzen, um die „Alltagsprobleme“ bei den Vollzugsaufgaben in den einzelnen Politikbereichen besser zu bewältigen. Insgesamt bestehen weit über 500 solcher Fachgremien.
- Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Ihr gehören sämtliche 26 Kantonsregierungen an. Sie wurde 1993 gegründet und bezweckt die Zusammenarbeit unter den Kantonen zu fördern und in kantonsrelevanten Bereichen der Bundespolitik die Koordination und Information der Kantone sicherzustellen. Dies gilt vor allem bei Fragen der Erneuerung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie beim Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik und bei Fragen der Zusammenarbeit und Integration zwischen der Schweiz und der EU (vgl. Konferenz der Kantonsregierungen 2003: 9). Ihren Einfluss macht die KdK insbesondere geltend durch die Entsendung eigener, durch die Kantone finanzierter Mitarbeiter in wichtige Projektgruppen und Abteilungen der Bundesverwaltung (z.B. in das Integrationsbüro oder in die Projektleitung der NFA).

Vor dem Hintergrund der Föderalismusdiskussionen – und gerade vor dem Hintergrund von Diskussionen über die Reform der Aufgabenverteilung und der Ausgestaltung des Finanzausgleichs – spielen zwei Föderalismuskonzeptionen eine besondere Rolle:

- *Der kooperative Föderalismus*. In kooperativen Föderalismusmodellen stehen vertikale und horizontale Zusammenarbeitsformen im Vordergrund. Ebenfalls betont werden die wechselseitige Beteiligung und Mitsprache der verschiedenen Akteure im Rahmen der politischen Entschei-

dungsfindung sowie eine Ausrichtung auf konsensorientierte Strategien. Kooperative Föderalismusmodelle nehmen die Gestaltungsspielräume der staatlichen Ebenen nicht konkurrenzierend, sondern vielmehr koordinierend wahr. Daraus resultiert eine nivellierende und die Kosten verteilende Politik, die für gleiche bzw. vergleichbare Bedingungen in allen Gliedstaaten sorgen will (Reichardt 1995: 105f. und Kilper/Lhotta 1996: 28f.).⁴

- *Der Wettbewerbsföderalismus.* Dieser Ansatz verfolgt primär eine ökonomische Perspektive und steht im Gegensatz zum kooperativen Föderalismus der Zusammenarbeit und dem Ausgleich zwischen den einzelnen Gliedstaaten ablehnend gegenüber. Zentrales Paradigma ist vielmehr die Konkurrenz zwischen den einzelnen Gliedstaaten (z.B. beim Steuer- oder Standortwettbewerb). Dabei wird von der Vorstellung ausgegangen, dass ein föderales System analog dem Markt organisiert sein sollte. Das heisst, die einzelnen Gliedstaaten stellen die Angebotsseite dar und bieten in Konkurrenz zueinander verschiedene Dienstleistungen zu bestimmten Preisen (Steuern, staatliche Abgaben) an. Während die Bürger/-innen und die Unternehmen die Nachfrageseite darstellen und aus den angebotenen Dienstleistungsbündeln auswählen. Sagt ihnen das Angebot eines Gliedstaates nicht mehr zu oder sind sie mit dem Preis-Leistungsverhältnis unzufrieden, wechseln sie den Anbieter und wandern in einen anderen Gliedstaat ab („voting by feet“). Dieser Wettbewerb unter den Gliedstaaten sollte neben einem (ökonomisch) effizienten Angebot an Dienstleistungen auch zu einem bezüglich qualitativen Aspekten verbesserten Angebot führen, indem sich z.B. die Gliedstaaten bzw. die Gemeinden auf die Bedürfnisse einzelner Kundengruppen spezialisieren (z.B. Clusterbildung in speziellen Forschungsbereichen; vgl. Blankart 2001: 563-567).

Auf weitere zentrale Begriffe und Konzepte wie die so genannte Politikverflechtungsfalle, die fiskalische Äquivalenz und die institutionelle Kongruenz, das Subsidiaritätsprinzip oder die Spillover-Effekte wird im nachfolgenden Abschnitt 2.2 sowie in den Kapiteln 3, 4 und 5 näher eingegangen.

2.2 Chancen und Herausforderungen des Föderalismus

Der Föderalismus als Ordnungsprinzip für ein politisches System bietet einige Chancen und Vorteile:

⁴ Typischerweise wird in solchen Fällen davon gesprochen „gleich lange Spiesse“ zu gewährleisten oder besondere – meist geografische bzw. topografische – Nachteile einer Region auszugleichen.

- *Machthemmung und -verteilung*: Der Föderalismus stützt die Strukturen eines liberalen Rechtsstaates, indem er die horizontale Trennung der drei staatlichen Gewalten durch eine vertikale Machthemmung bzw. -teilung ergänzt, so dass nicht eine Institution oder Ebene allein entscheiden kann und Machtkonzentrationen verhindert werden. Dieses System von „checks and balances“ kann zwar auch zu Nachteilen führen (vgl. unten; z.B. lange Entscheidungswege und -fristen), stellt jedoch insgesamt eine zentrale Errungenschaft moderner Demokratien dar (vgl. Linder 1999: 137).
- *Dezentralisierungsvorteile aus ökonomischer Perspektive*: In der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird vor allem nach dem optimalen Zentralisierungsgrad gesucht. Gemäss diesem Ansatz sprechen die folgenden vier Argumente für eine möglichst umfassende Dezentralisierung (Frey/Kirchgässner 1994: 60ff.):
 - Im Rahmen einer dezentralen Struktur kann besser auf die regional unterschiedlichen Ansprüche und Präferenzen der Bürger/-innen eingegangen werden.
 - Ein Teil der Kostenkomponenten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter fällt bei dezentralen Strukturen geringer aus als bei zentralisierten Strukturen („economies of scope“: z.B. geringere Planungskosten, geringere Aufwände zur Information der Bürger/-innen aufgrund der grösseren Bürgernähe oder auch eine geringere Tendenz zur Bürokratisierung).
 - Bei dezentralen Strukturen bestehen bessere Möglichkeiten, neue politische Lösungen in der Form von „Experimenten“ einzuführen, da das Risiko bzw. das Schadensausmass geringer ausfällt, wenn lediglich in einem Gliedstaat eine neue Lösung eingeführt wird, als wenn dies flächendeckend im ganzen Land geschehen würde.⁵ Insgesamt führt dies zu einer erhöhten Innovationsfähigkeit des politischen Systems.
 - Die grössere Bürgernähe in dezentralen Strukturen führt dazu, dass die Bürger/-innen besser informiert sind, sich reger politisch beteiligen und somit eine bessere Kontrolle über die politischen Instanzen ausüben, was sich wiederum in einem kostengünstigeren, effizienteren Angebot an öffentlichen Dienstleistungen niederschlägt.

⁵ Als Beispiele können die Einführung von Handelbaren Lizenzen zur Regelung der Umweltproblematik in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft oder die Einführung des Englischunterrichts als erste Fremdsprache in einigen Kantonen. Beide Reformen hätten es ausserordentlich schwer gehabt, wenn sie gesamtschweizerisch hätten eingeführt und „getestet“ werden müssen. So konnten aber wichtige Erfahrungen gesammelt werden, die den übrigen Kantonen nun eine breiter abgestützte Entscheidungsbasis bieten.

- *Auffangen von ethnischen Spannungen und regionalen Autonomiewünschen*: Föderale Strukturen bieten durch die Gewährung grösstmöglicher regionaler Autonomie einen gewissen Minderheitenschutz und ermöglichen die Integration von ethnischen, kulturellen oder sprachlichen Minderheiten (Frey/Kirchgässner 1994: 59, Linder 1999: 352). Auf diese Weise können ethnische Spannungen aufgefangen, den Wünschen nach regionaler Autonomie entgegengekommen und Sezessionsgedanken entgegengewirkt werden. Dass der Föderalismus diesbezüglich jedoch kein Allheilmittel ist, zeigen z.B. die Erfahrungen in Kanada (Quebec) oder das Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei (Linder 1999: 352ff.).

Andererseits sehen sich föderale Strukturen auch mit einer ganzen Reihe von Nachteilen, Problemen und Herausforderungen konfrontiert:

- *Nachteile aus ökonomischer Perspektive*: Die ökonomische Theorie des Föderalismus nennt neben den Vorteilen dezentraler Strukturen auch eine ganze Reihe von Nachteilen bzw. von Vorteilen zentralisierter Strukturen (Frey/Kirchgässner 1994: 63ff.):
 - Nutzen und Kosten öffentlicher Dienstleistungen lassen sich oft nicht nur auf einen Gliedstaat beschränken, sondern betreffen auch die Bürger/-innen anderer Gliedstaaten. Dies führt zu so genannten „Spillovers“ bzw. positiven oder negativen externen Effekten, die zum Problem des Trittbrettfahrens führen können. Bekanntestes Beispiel sind die Leistungen der Grossstädte und Zentren, die von den Bürger/-innen der umliegenden Gemeinden/Kantone genutzt, aber nicht vollumfänglich bezahlt werden.
 - In manchen Bereichen bestehen minimale Projektgrössen (z.B. bei Müllverbrennungsanlagen) oder gewisse Aufgaben sind nicht teilbar (z.B. die Landesverteidigung). Können sich die Gliedstaaten nicht auf eine gemeinsame Bereitstellung dieser Dienstleistungen einigen, ist eine zentralisierte Bereitstellung notwendig.
 - Können Dienstleistungen für möglichst viele Bürger/-innen angeboten werden, sinken oft die Durchschnittskosten („economies of scale“).
 - In einigen Bereichen (z.B. die Planung von überregionalen Verkehrssystemen) besteht ein Koordinationszwang, der verlangt, dass eine zentrale Behörde die Planungen an die Hand nimmt und eine effiziente Koordination zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften gewährleistet.⁶

⁶ Weitere Beispiele für die Schweiz sind das Vorhandensein von 26 Schulsystemen oder die Tatsache, dass die 26 Polizeikorps jeweils unterschiedliche Funkfrequenzen benutzen, was die

- *Politische Blockaden und langwierige politische Prozesse:* Vor allem bezogen auf den sehr ausgeprägten Föderalismus der Schweiz wird immer wieder die Kritik geäußert, dass dieser zu politischen Blockaden, langwierigen politischen Entscheidungsprozessen und letztlich zu einem „Reformstau“ und dem Festhalten an überkommenen Strukturen führe. Diese Kritik basiert im wesentlichen auf zwei politikwissenschaftlichen Theorien:
 - Zum einen auf der so genannten Politikverflechtungsfalle: Mit diesem Begriff werden Probleme einer föderalen Mehrebenenpolitik bezeichnet, die durch eine Entscheidungsstruktur gekennzeichnet ist, in der sich über- und untergeordnete Ebenen gegenseitig blockieren. Hauptprobleme sind ineffiziente Strukturen und steigende Kosten, zudem können innovative Neuerungen nur erschwert eingeführt und alte Besitzstände (z.B. Subventionen) kaum noch gestrichen werden. Die wesentlichen Ursachen dafür sind die Vermischung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen den staatlichen Ebenen und eine faktische Vetomacht, mit der jeweils eine der Ebenen Reformbemühungen verhindern kann, wenn sie ihre – oft kurzfristig orientierten – Interessen verletzen. Als mögliche Abhilfe wird eine konsequente Aufgabenentflechtung („Trennföderalismus“), die die einzelnen staatlichen Aufgaben jeweils integral einer Ebene zuordnet, genannt (vgl. Kapitel 4; Scharpf 1996: 11-44, Kilper/Lhotta 1996: 29, Wachdorfer-Schmidt 2003).
 - Zum anderen auf der Vetospieler-Theorie: Diese Theorie macht vor allem das Vorhandensein von politischen Akteuren, deren Zustimmung im Verlauf der politischen Entscheidungsprozesse benötigt wird (Vetospieler), für den Grad der Reformfähigkeit eines politischen Systems verantwortlich (Tsebelis 2002).

In international vergleichenden Studien wurde der Schweiz eine grosse Anzahl Vetospieler bescheinigt (Anzahl der Parteien mit Regierungsbezug, Interessenverbände, Kantone), die zudem ein sehr breites ideologisches Spektrum abdecken, was die Suche nach einem Konsens bei grossen Reformprojekten noch zusätzlich erschwert. Dieses an sich schon grosse Blockadepotenzial wird noch durch die Instrumente der direkten Demokratie verstärkt. So stellt z.B. das bei Verfassungsänderungen notwendige Ständemehr eine zusätzliche Vetomöglichkeit der Kantone dar. Nicht zuletzt auf Grund dieser Vetomöglichkeiten kritisiert z.B. der Think Tank Avenir Suisse den Schweizer Föderalismus als „Extremföderalismus“ und macht ihn (mit-)verantwortlich für „Reformstau“, mangelnden

Wettbewerb, kantonalen Protektionismus und eine zu rigore Umverteilung zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Regionen (vgl. Rentsch 2002).

- *Demokratiethoretische und staatspolitische Kritik*: Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird oft auch auf den teilweisen Widerspruch zwischen Demokratie und Föderalismus in der Schweiz hingewiesen. Das Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen führt zu einer Verletzung des demokratischen Grundprinzips „one man, one vote“, denn bei der Bestimmung des Ständemehrs kommt den Stimmbürgern in den kleinen Kantonen ein grösseres Gewicht zu als denjenigen in den grösseren Kantonen. So wiegt z.B. die Stimme eines Urners diejenigen von 31 Zürchern auf. Dies führt dazu, dass die theoretische Sperrminorität – der minimale Anteil an Stimmberechtigten, die für ein verwerfendes Ständemehr in den elfeinhalb kleinsten Kantonen erforderlich ist – bei gerade neun Prozent aller Stimmberechtigten liegt (Linder 1999: 179-185).
- *Unzeitgemässe territoriale Strukturen*: Ebenfalls immer wieder kritisiert werden die territorialen Strukturen der Schweiz. Zum einen wird kritisiert, dass die heutige territoriale Gliederung in Gemeinden und Kantone immer weniger den gelebten sozialen und wirtschaftlichen Begebenheiten entspricht und entsprechend angepasst werden sollte (vgl. Bundesamt für Statistik/Bundesamt für Raumplanung 1999, Thierstein/Schuler/Wachter 2000, Blöchliger 2005). Zum anderen wird gefordert, dass anstelle eines territorial orientierten Föderalismus ein funktional orientierter Föderalismus treten sollte, da die optimale Grösse einer Gebietskörperschaft je nach zu erfüllender Aufgabe unterschiedlich gross ist (z.B. kann die Abwasserreinigung von einer oder einigen wenigen Gemeinden gemeinsam erbracht werden, während es sich bei der Spitalversorgung oder bei den Hochschulen um Bereiche handelt, die besser in einem überregionalen Rahmen gelöst werden sollten).
- *„Race to the bottom“*: Diese Kritik richtet sich an föderale Strukturen, die sich am Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten orientieren. Kritisiert wird die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs zwischen Gliedstaaten, der in einen sich selbst verstärkenden „race to the bottom“ sowohl beim Abbau von Sozialleistungen als auch bei Steuersenkungen endet.

Die an dieser Stelle wiedergegebene Kritik an föderalen Strukturen und insbesondere an den föderalen Strukturen der Schweiz ist nicht abschliessend. So fehlt z.B. die von verschiedenen Seiten geäusserte Kritik am Finanzausgleichssystem und der Aufgabenverteilung fast gänzlich. Auf diese Kritik wird in den Kapiteln 3 (generelle Kritik am bestehenden Finanzausgleichssystem), 4 (Kritik

an der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) und 5 (Kritik am Steuerwettbewerb bzw. an der überbordenden Umverteilung) noch etwas näher eingegangen.

2.3 NFA und Föderalismusreform

Angesichts der im vorangegangenen Abschnitt aufgeführten Kritik am Föderalismus und der Tatsache, dass diese Kritik teilweise schon seit geraumer Zeit immer wieder formuliert wird, erstaunt es nicht, dass auch die Reform des Föderalismus ein immer wiederkehrendes Thema in der Schweizer Politik ist.

Bereits im Verfassungsentwurf der Furgler-Kommission aus dem Jahr 1977 waren Reformvorschläge und Neuerungen bezüglich der Ausgestaltung des Föderalismus enthalten. Doch auch dieser Entwurf konnte sich ebenso wenig durchsetzen wie die Reformvorschläge bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, an denen seit 1971 gearbeitet worden war und die 1985 in einer Eidgenössischen Volksabstimmung gescheitert sind.⁷

Als Reaktion auf die Ablehnung des EWR-Beitritts und angesichts des wachsenden Reformdrucks – nicht zuletzt hervorgerufen durch die wirtschaftliche Krise – lancierte der Bundesrat Mitte der 90er Jahre ein ambitioniertes Reformprogramm mit dem die staatlichen Institutionen modernisiert und den Anforderungen des Standortwettbewerbs in einem immer stärker von Internationalisierung und Globalisierung geprägten Umfeld angepasst werden sollten. Vorgesehen war neben einer Nachführung der Bundesverfassung, jeweils eine Reform der Volksrechte und der Justiz, eine Parlaments- und eine Regierungsreform, eine Finanzreform und schliesslich auch eine Föderalismusreform.⁸

Fast alle dieser gross angelegten Reformprojekte wurden im vorparlamentarischen und im parlamentarischen Entscheidungsprozess blockiert oder stark verwässert: Ein erster Vorschlag der Regierungsreform (Staatsleitungsreform) ist 1994 an der Urne gescheitert und auf einen überarbeiteten Vorschlag konnte sich der Bundesrat auch nach mehr als zehn Jahren noch immer nicht einigen. Immerhin konnten das neue Parlamentsgesetz, die Justizreform und die nachgeführte Bundesverfassung – wenn auch in abgeschwächter Form – in Kraft gesetzt werden. Die Volksrechtsreform hat zwar ebenfalls sämtliche Hürden genommen, bei ihr wurden jedoch fast alle Reformmassnahmen gestrichen oder derart entschärft, dass die in Kraft gesetzte Vorlage kaum noch als Reform bezeichnet werden kann. Auch von einer gross angelegten Finanzreform kann trotz der Einführung der Schuldenbremse kaum gesprochen werden.

⁷ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 12. Dezember 1998, S. 83.

⁸ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 14. August 1995, S. 13 und S. 15.

Vor diesem Hintergrund ist es interessant festzustellen, dass es der NFA gelungen ist, die Hürden des vorparlamentarischen Prozesses, der parlamentarischen Beratungen und der (ersten) Volksabstimmung zu nehmen, ohne das wesentliche Bestandteile der Reform herausgebrochen werden mussten. Weshalb dies bei der NFA gelungen ist, soll im Kapitel 6 behandelt werden.

Ein wesentlicher Grund für die erfolgreiche Durchsetzung des Reformprojektes liegt – so viel kann vorweg genommen werden – in der Etappierung der NFA. Denn es liegt gleich eine doppelte Etappierung vor. Zum einen wird die NFA als Projekt selbst etappiert durchgeführt (vgl. Kapitel 6). Zum anderen kann die NFA selbst nicht als umfassende Föderalismusreform bezeichnet werden, da wesentliche Elemente einer solchen Reform gar nicht angegangen werden.⁹ Die NFA selbst stellt wiederum bloss eine Etappe bzw. Phase der gesamten Föderalismusreform dar (Bundesrat 2001: 2305):

- Die erste Phase der Föderalismusreform wurde mit der Inkraftsetzung der nachgeführten Bundesverfassung abgeschlossen, dabei wurden die heute gelebten Maximen des schweizerischen Föderalismus in der Verfassung wiedergegeben. So namentlich die Grundsätze der Subsidiarität, der Solidarität und der Zusammenarbeit im Bundesstaat.
- Die NFA stellt die zweite Phase der Föderalismusreform dar, in der der institutionelle Rahmen sowie die konkreten Instrumente des Ausgleichs zwischen den Kantonen, der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit modernisiert werden.
- Ansätze, die jedoch einen tatsächlichen Paradigmenwechsel oder tief greifende Strukturveränderungen bedingen würden (z.B. Gebietsreformen, eine Reform des Ständemehrs oder die Einführung von funktionalen Gebietskörperschaften wie den Metropolitanregionen), würden erst im Rahmen einer allfälligen dritten Phase berücksichtigt. Ebenfalls wäre ein verstärkter Einbezug der Regional- und Agglomerationspolitik in eine Föderalismusreform unumgänglich. In seiner Botschaft zur NFA unterstreicht der Bundesrat jedoch, dass solche weitergehenden Reformschritte durch die vorangehenden Reformstufen nicht verhindert oder erschwert werden sollen.

⁹ So müsste sich eine Föderalismusreform z.B. verstärkt mit der Verknüpfung der Aussen- und Innenpolitik in einer globalisierten Politik und Wirtschaft befassen und auch die Kritik an den unzeitgemässen territorialen Strukturen wird bei der NFA ausgeblendet (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17. April 1999, S. 13).

Angesichts dieser Etappierung ist es auch nicht ganz falsch, wenn die NFA seit einigen Jahren nicht mehr als eigentliche umfassende Föderalismusreform sondern vielmehr als eine Revitalisierung des Föderalismus bezeichnet wird.

Mit Blick auf die bisherigen, allesamt gescheiterten Ansätze zu einer umfassenden Föderalismusreform mag der nun eingeschlagene Weg zwar als etwas weniger ambitioniert erscheinen, dafür dürfte er sich aber – im Gegensatz zu den bisherigen Reformprojekten – als realisierbar erweisen. Ob aber in absehbarer Zeit die dritte Phase der Föderalismusreform überhaupt in Angriff genommen werden wird, darf jedoch bezweifelt werden.

Box 2.1: Fragen und Aufgaben zu Begriff, Herausforderungen und Reformansätzen des Föderalismus

	Frage 1: Nennen Sie die wichtigsten Eigenschaften und Strukturen des Schweizer Föderalismus.
	Frage 2: Nennen Sie die wichtigsten Vor- und Nachteile dezentraler Staatsstrukturen.
	Frage 3: In den Strukturen des Schweizer Föderalismus finden sich sowohl Elemente eines kooperativen Föderalismusmodells als auch des Wettbewerbsföderalismus. Welchem dieser gegensätzlichen Modelle würden Sie nun die Schweiz zuordnen und warum?
	Frage 4: Wie beurteilen Sie den Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsgrad in der Schweiz? Was würde für eine weitergehende Dezentralisierung sprechen? Welche Punkte würden für eine verstärkte Zentralisierung sprechen?
	Frage 5: Braucht der Schweizer Föderalismus überhaupt eine umfassende Föderalismusreform und wenn ja, was wären die zentralen Elemente einer solchen Reform?
	Frage 6: Wie beurteilen Sie die Relevanz sowohl der Theorie der Politikverflechtungsfälle als auch der Vetospieler-Theorie in Bezug auf die Schweiz?
	Frage 7: Im Abschnitt 2.3 wurde skizziert, wie schwer es institutionelle Reformen in der Schweiz bezüglich ihrer Realisierung haben. Wie beurteilen Sie sowohl den Reformbedarf als auch die Reformfähigkeit des politischen Systems der Schweiz?

3 Alter vs. neuer Finanzausgleich

In diesem Kapitel soll nun sowohl die geltende Finanzausgleichsordnung – insbesondere die ihr anhaftenden Probleme (vgl. Abschnitt 3.1) – als auch das Gesamtsystem der NFA vorgestellt werden. Dabei werden zunächst ein kurzer Abriss des Projektverlaufs (Abschnitt 3.2) und danach ein erster inhaltlicher Überblick zu den verschiedenen Komponenten und Grundsätzen der NFA geboten (Abschnitt 3.3). Auf die Details der wichtigsten Komponenten der NFA wird dann in den nachfolgenden Kapiteln 4 und 5 eingegangen.

3.1 Mängel des geltenden Finanzausgleichs

Weder das heute geltende Transfer- und Finanzausgleichssystem noch die aktuelle Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen basieren auf einem kohärenten, in sich geschlossenen Konzept, sondern stellen ein seit dem 19. Jahrhundert gewachsenes System dar.

Bei der Gründung des Bundesstaates waren der Bundesregierung im Wesentlichen nur die „klassischen“ Aufgaben einer Zentralregierung übertragen worden (Militärwesen, Aussenpolitik, Post-, Zoll- und Münzwesen sowie die Vereinheitlichung von Massen und Gewichten). Entsprechend eng begrenzt fielen denn auch die dem Bund zugestandenen Finanzen und Kompetenzen aus. So waren z.B. direkte Eingriffe des Bundes in die kantonalen Rechtsverhältnisse nicht vorgesehen. Mit den Jahren – und vor allem nach der Verfassungsrevision von 1874 – weiteten sich jedoch die Aufgabenbereiche des Bundes laufend aus, was sich vor allem in der immer umfangreicheren Gewährung von Bundessubventionen in immer mehr Politikbereichen niederschlug.

Es begann mit der Subventionierung von Infrastrukturprojekten in den Kantonen wie z.B. dem Bau so genannter „militärischer“ Alpenstrassen. Da das Militärwesen eine Bundesaufgabe war, besass der Bund eine rechtliche Grundlage, um den Bau von Militärstrassen zu unterstützen, wobei von Beginn an neben den militärischen auch immer regional- und/oder sozialpolitische Beweggründe eine wichtige Rolle spielten. So bezogen sich die Subventionen für den Strassenbau 1863-1865 vorwiegend auf die „militärischen“ Passstrassen über die Furka und den Oberalp sowie die Axenbergstrasse. Der Bund übernahm zwei Drittel der Baukosten. Bei der Begründung legte er das Schwergewicht auf die strategische, militärische Bedeutung der Strassen, betonte aber ebenfalls wie wichtig es sei, auch abgelegene Kantone und Täler zu unterstützen und ihnen durch gute Verkehrsverbindungen bei der wirtschaftlichen Entwicklung zu helfen. Ein Beispiel für die sozialpolitische Komponente solcher Subventionen ist die Gewährung

von Beiträgen für den Strassenbau im Kanton Tessin, als 1854 mehr als 5'000 Tessiner Arbeiter aus aussenpolitischen Gründen aus der Lombardei ausgewiesen worden sind. Mit dieser Massnahme wollte der Bund gezielt den ausgewiesenen und ins Tessin zurückgekehrten Arbeitern Arbeitsplätze und ein Einkommen sichern (vgl. Halbeisen/Lechner 1994: 37f.).

Der Bundesrat lernte rasch, dass auf Grund der starken Stellung der Kantone und den sehr beschränkten Möglichkeiten des Bundes Aufgaben direkt zu vollziehen, die Finanzpolitik oft die einzige Erfolg versprechende Möglichkeit war, um auf die Innenpolitik bzw. die Politik in den Kantonen Einfluss zu nehmen. So wurden im Laufe der Zeit die Bereiche, in denen Subventionen gewährt wurden, laufend erweitert, wobei die Kantone den Geldern aus Bern durchaus offen gegenüberstanden. Bald wurden auch Subventionen für den Eisenbahnbau, die Forst- und die Landwirtschaft sowie den Bildungsbereich gewährt. Indem an die Subventionen immer auch Bedingungen und Auflagen geknüpft wurden, nahm auf diese Weise der Einfluss des Bundes ständig zu.¹⁰ 1913 machten diese vertikalen Finanztransfers bereits rund einen Fünftel der gesamten Bundesausgaben aus (Halbeisen/Lechner 1994: 33-50).

Über einen eigentlichen Finanzausgleich – der auch ausdrücklich als solcher bezeichnet wird – verfügt die Schweiz jedoch erst seit 1959. In diesem Jahr wurde, nachdem im Jahr zuvor der entsprechende Finanzausgleichsartikel in der Bundesverfassung verankert worden war, das Finanzausgleichsgesetz vom Eidgenössischen Parlament verabschiedet und somit die Grundlage geschaffen, um neben Subventionen auch finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone auszurichten und so deren unterschiedliche Finanz- und Wirtschaftskraft bei den vertikalen Finanztransfers zu berücksichtigen. Als Folge davon bestehen heute fast alle Subventionen und Beiträge des Bundes an die Kantone aus zwei Komponenten:

- Zum einen aus dem normalen *Subventionssatz*, der für alle Kantone nach den gleichen Kriterien berechnet wird (z.B. ein bestimmter Prozentsatz der Baukosten oder eine Kopfpauschale).
- Zum anderen aus den *Finanzkraftzuschlägen*. Dies sind Aufschläge auf den normalen Subventionssatz, die bei den finanzschwachen Kantonen

¹⁰ Als Paradebeispiel kann die bundesrätliche Botschaft vom 4. Dezember 1883 zur Förderung der Landwirtschaft bezeichnet werden. Dort wird festgehalten, dass dem Bund im Bereich der Landwirtschaft im Grunde kein Gesetzgebungsrecht zusteht und er auch nicht verpflichtet ist, diese finanziell zu unterstützen. Dennoch schliesse dies nicht aus, dass der Bund – ohne die Kompetenzen der Kantone zu tangieren – die Landwirtschaft freiwillig unterstützen könne und in diesem Rahmen stehe es ihm selbstverständlich zu, Bedingungen festzulegen, unter denen die Subventionen gewährt werden (vgl. Halbeisen/Lechner 1994: 43).

höher ausfallen als bei den finanzstarken Kantonen, so dass die finanzschwachen Kantone von insgesamt höheren Subventionszahlungen profitieren.

Heute werden bei über 50 Einzelmassnahmen des Bundes Finanzkraftzuschläge gewährt. Im Jahr 2001 beliefen sich die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen auf insgesamt 17.2 Milliarden Franken. Davon entfielen 11.2 Milliarden Franken auf die Subventionen und die Finanzkraftzuschläge des Bundes an die Kantone. Diese werden in der Regel zweckgebunden ausgerichtet und an Vorschriften und Auflagen – oft zusätzliche finanzielle Eigenleistungen der Kantone – gekoppelt. 3.8 Milliarden Franken flossen vom Bund an die Kantone in der Form von Kantonsanteilen an den Bundeseinnahmen wie der direkten Bundessteuer oder der Verrechnungssteuer. Diese Gelder werden nicht zweckgebunden, sondern zweckfrei überwiesen. Die verbleibenden 2.2 Milliarden Franken flossen in die umgekehrte Richtung und umfassten die Finanzierungsbeiträge der Kantone an die Sozialwerke (AHV und IV) des Bundes (Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004b: 2).

Heute ist dieses System der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen kaum noch überschau- und steuerbar. Es weist eine ganze Reihe von Mängeln und Problemen auf (Bundesrat 2001, Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004a):

- *Probleme bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen:* Die geltende Aufgabenteilung verbunden mit der (Teil-)Finanzierung der Aufgabenerbringung durch die zweckgebundenen Bundesbeiträge hat zu einer schleichenden Zentralisierung geführt, in dem der Bund dadurch, dass seine finanziellen Beiträge immer auch an Bedingungen und Auflagen geknüpft sind, seinen Einfluss in eigentlich den Kantonen zustehende Aufgabenbereiche ausgeweitet hat und diese immer mehr zu Vollzugsorganen herabgestuft werden. Zudem hat diese zunehmende Finanz- und Kompetenzverflechtung zu all den negativen Folgen der Politikverflechtung (Verwischung der Verantwortlichkeiten, Ineffizienzen durch Mehrausgaben und den Aufbau von Doppelspurigkeiten und Parallelverwaltungen) geführt.
- *Fehlende Instrumente im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit:* Weder der geltende Finanzausgleich noch die aktuelle Ordnung der Aufgabenteilung sehen verbindliche und wirksame Instrumente zur Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit vor. So fehlt einerseits ein Instrumentarium zur Bekämpfung von Trittbrettfahrerverhalten. Heute werden oft Leistungen eines Kantons auch von Bürger/-innen aus anderen Kantonen genutzt, ohne dass diese Kantone dafür entsprechend finanziell auf-

kommen müssen. In einigen Bereichen ist es zwar gelungen solche Abgeltungen zwischen den Kantonen zu vereinbaren. Allerdings nicht flächendeckend oder systematisch und in der Regel auch ohne den nun zusätzlich bezahlenden Kantonen auch Mitspracherechte zu gewähren.¹¹

- *Probleme innerhalb des Transfersystems*: Da sich der aktuelle Finanzausgleich auf Massnahmen in über 50 einzelnen Politikbereichen erstreckt, die mit jeweils eigenen Indikatoren und Bemessungsgrundsätzen arbeiten, ist er in seinen Auswirkungen weder übersichtlich noch plan- oder steuerbar. Zudem weist das Transfersystem eine Reihe von Fehlanreizen auf. So führt das stark aufwand- bzw. inputorientierte Subventionssystem dazu, dass die Bundesbeiträge umso höher ausfallen, je höher die kantonalen Eigenleistungen selbst sind. Was wiederum – da jeder Kanton einen Anreiz hat, möglichst viele Bundesmittel „abzuholen“ – zu überdimensionierten Projekten mit hohen Folge- und Betriebskosten führt, die dann später nach der Initiierungsphase jedoch durch die Kantone allein zu tragen sind. Die Verfolgung von zwei Zielen – die Projektfinanzierung durch die Subventionen/Bundesbeiträge und eine Umverteilung zugunsten der finanzschwachen Kantone durch die Gewährung höherer Finanzkraftzuschläge – mit einer Massnahme führt zu Zielkonflikten und sogar zu kontraproduktiven Auswirkungen. Denn dadurch, dass gerade die finanzschwachen Kantone durch die höheren Finanzkraftzuschläge insgesamt mehr Subventionen erhalten, fallen die oben beschriebenen negativen Effekte (überdimensionierte Projekte und hohe Folgekosten) bei ihnen noch stärker ins Gewicht als bei den finanzstarken Kantonen. Schliesslich existiert auch kein funktionierendes Controlling/Reporting. Die Subventionierung bestimmter Massnahmen wird kaum von einer Ziel- und Wirkungserreichung abhängig gemacht und auch die (Fein-)Steuerung während der Projektdauer ist ungenügend. Dies alles zusammen mit der Tatsache, dass bei vielen Politikbereichen die Kreise der Entscheidungs- und Kostenträger oft nicht übereinstimmen, wirkt zusätzlich Kosten treibend.
- *Probleme des Finanzausgleichs im engeren Sinn*: Seine eigentliche Kernfunktion – die Stärkung der finanzschwachen Kantone – erfüllt der aktuelle Finanzausgleich nicht. Dafür können im Wesentlichen drei Gründe verantwortlich gemacht werden:
 - Die mangelhafte nivellierende Wirkung des geltenden Finanzausgleichs ist zunächst darauf zurückzuführen, dass von den 15 Milli-

¹¹ So bezahlen z.B. die Nicht-Hochschulkantone einen bestimmten Betrag für jeden Studierenden bzw. jede Studierende an die entsprechenden Hochschulkantone, ohne jedoch z.B. Mitspracherechte über die zukünftige Ausrichtung der Hochschulen gewährt zu erhalten. Die Entscheidungskompetenzen verbleiben bei den Hochschulkantonen.

arden Franken, die 2001 im Rahmen des Finanzausgleichs vom Bund an die Kantone überwiesen worden sind, lediglich 2.3 Milliarden Franken gemäss der Finanzkraft auf die Kantone verteilt werden. Das eigentliche Umverteilungsvolumen fällt demnach eher gering aus.

- Zudem kommen die finanzschwachen Kantone – wie bereits erwähnt – nur dann in den Genuss höherer Bundesbeiträge, wenn sie auch ihre eigenen Beiträge/Leistungen entsprechend erhöhen. Dies führt dazu, dass gerade die finanzschwachen Kantone einen Anreiz erhalten haben, ihre Budgets zu erhöhen, was tendenziell zu weiteren Erhöhungen der bereits überdurchschnittlichen Steuerbelastungen und somit zu einer weiteren Zunahme der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen führt.
- Der Finanzausgleich soll Unterschiede zwischen den Kantonen abbauen, die vor allem durch die Wirtschaftsstrukturen aber auch durch die Bildungs- und Sozialstrukturen der jeweiligen Kantonsbevölkerungen hervorgerufen werden. Die Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs werden in der Regel zweckgebunden ausgerichtet. Das bedeutet, dass sie an bestimmte, bestehende Projekte geknüpft sind. Auf diese Weise zementieren sie geradezu die bestehenden Institutionen und Strukturen. So wird gerade in finanzschwachen Kantonen der notwendige Strukturwandel zusätzlich erschwert, da die Kantone die Gelder aus dem Finanzausgleich zur Aufrechterhaltung der bestehenden Strukturen verwenden müssen und nicht zur Finanzierung von zukunftsorientierten und neuen Projekten bzw. zur Finanzierung eines Strukturwandels einsetzen können.
- *Probleme des Finanzkraftindex*: Eine eher technische, aber ausserordentlich bedeutsame Kritik betrifft die Zusammensetzung und die Funktion des Finanzkraftindex anhand dessen die Kantone als finanzstark oder -schwach eingestuft werden. Er setzt sich aus den folgenden vier Masszahlen zusammen:
 - Volkseinkommen: Das Pro-Kopf-Volkseinkommen der Kantone.
 - Steuerkraft: Die mit dem Index der Gesamtsteuerbelastung gewichteten Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden.
 - Steuerbelastung: Ein Index der Belastung durch sämtliche Kantons- und Gemeindesteuern im umgekehrten Verhältnis.
 - Berggebietsindex: Index aus dem Mittel des Anteils der nicht im Berggebiet liegenden Kulturfläche an der gesamten Kulturfläche und der Einwohnerdichte bezogen auf die produktive Fläche.

Das Volkseinkommen und die Steuerkraft sollen die Wirtschaftskraft der Kantone abbilden und werden daher als Einkommenselemente bezeichnet. Die Steuerbelastung und der Berggebietsindex hingegen werden als Lastenelemente bezeichnet. Die Einkommenselemente werden mit 60 und die Lastenelemente mit 40 Prozent gewichtet und zur Kennzahl „Finanzkraft“ aggregiert (Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004a: 2f.). Die Vermischung von Einnahmen- und Lastenelementen macht den Index unübersichtlich und anfällig für Verzerrungen. Hinzu kommen noch folgende methodischen Mängel (Bundesrat 2001: 2367):

- Das kantonale Volkseinkommen stellt eine für den kantonalen Staatshaushalt nur bedingt relevante Grösse dar, da das Volkseinkommen Einkommensbestandteile erfasst, die gar nicht fiskalisch abgeschöpft werden können (z.B. Steuerfreibeträge), aber nun dennoch in die Messung der kantonalen Finanzkraft einfließen. Hingegen werden beim Volkseinkommen Vermögenswerte nicht erfasst und daher für die Bemessung der Finanzkraft nicht berücksichtigt, obschon sie in Tat und Wahrheit fiskalisch durch die Kantone erfasst werden (Vermögenssteuern) und somit auch in die Messung der Finanzkraft einfließen müssten.
- Bei der Berechnung der Steuerkraft – Steuereinnahmen dividiert durch den Gesamtindex der Steuerbelastung – wird das je nach Kanton unterschiedliche Ausmass der Steuerprogression nicht berücksichtigt und somit wird die Steuerkraft je nach Ausmass der Progression zu tief oder zu hoch ausgewiesen.
- Die Verwendung der Steuerbelastung führt zu zwei wichtigen Problemen: Zum einen stellt sie einen Indikator dar, den die Kantone selbst direkt beeinflussen können. Zum anderen werden individuell gewährte Steuererleichterungen und -befreiungen (z.B. für Unternehmen, die sich in einem Kanton ansiedeln wollen) nicht berücksichtigt, da die gesetzlichen Eckwerte und nicht die Steuertarife der effektiven Steuerpraxis erfasst werden.¹²
- Es werden nur Lasten des Bergegebietes erfasst. Vollkommen ausgeblendet hingegen bleiben die Lasten der Zentren.

¹² In der Vergangenheit hat dies dazu geführt, dass einzelne Kantone auf der einen Seite eine hohe nominelle, gesetzliche Steuerbelastung ausgewiesen haben (und dadurch als finanzschwach eingestuft wurden und somit höhere Bundesbeiträge erhalten haben). Auf der anderen Seite aber grosszügige, individuelle Steuerreduktionen und -befreiungen für Personen und Unternehmen gewährt haben, so dass sie dennoch über eine relativ tiefe effektive Steuerbelastung und eine entsprechend hohe Standortattraktivität verfügt haben.

Das Fazit dieser Kritik fällt vernichtend aus: Der aktuelle Finanzausgleich ist unübersichtlich und nicht mehr steuerbar, ineffizient und verleitet zu Mehrausgaben sowie zu einer Aufblähung der Verwaltung. Griffige Wirkungskontrollen fehlen vollständig. Zudem wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone sehr mangelhaft erfasst und bemessen. Dies führt dazu, dass der geltende Finanzausgleich sein wichtigstes Ziel – die Stärkung der finanzschwachen Kantone – nicht erreicht, ja sogar diesbezüglich oft kontraproduktive Auswirkungen hervorruft. Er scheint offensichtlich reif für eine Reform zu sein.

3.2 Bisheriger und geplanter Projektverlauf der NFA

Die NFA stellt nicht den ersten Versuch dar, das geltende Finanzausgleichssystem zu reformieren und die beschriebenen Mängel zu beheben. Zwischen 1959 und 2001 wurden die Instrumente des Finanzausgleichs nicht weniger als 14 Mal den veränderten Umständen angepasst. Davon waren einmal die Regelung der Subventionen, elfmal die Berechnung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen und zweimal die Kantonsbeiträge an die AHV/IV betroffen. Zudem wurde die Berechnung des Finanzkraftindex sechsmal unter Anwendung von insgesamt 16 verschiedenen Indikatoren überarbeitet (Bundesrat 2001: 2361).

Die meisten dieser Reformen verliefen im Sand oder brachten nur bescheidene Verbesserungen mit sich. Zu Beginn der 1990er Jahre existierte nicht einmal eine Wirkungsbilanz des Finanzausgleichs (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004c: 1ff.). Daher liess die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) 1991 erstmals eine Finanzausgleichsbilanz für die Jahre zwischen 1970 und 1988 erstellen und publizieren (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 1991). Diese Analyse deckte einen Teil der im Abschnitt 3.1 genannten Mängel auf und legte nahe, dass man sich bei dem nächsten Reformanlauf nicht bloss auf den Finanzausgleich im engeren Sinn beschränken sollte, sondern auch eine Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in das Reformkonzept einbeziehen musste.

Auf Grund der Ergebnisse der Finanzausgleichsbilanz befasste sich auch die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) mit dem Thema und erarbeitete 1992 den so genannten „Orientierungsrahmen“, der die wichtigsten Ziele einer zukünftigen Finanzausgleichsreform skizzierte. Den Finanzdirektoren war vor allem an einer effizienten Verwendung der finanziellen Mittel durch klare Zielvorgaben und Wirkungskontrollen sowie an einer direkten politischen Steuerbarkeit und einer verbesserten Transparenz durch vereinfachte Strukturen und Instrumente gelegen.

1994 lag ein vertiefendes wissenschaftliches Gutachten vor, das zum ersten Mal eine umfassende Mängelliste erstellte und einen radikalen Systemwechsel zur Behebung dieser Mängel vorschlug (vgl. Frey et al. 1994). Der nächste Schritt bestand Ende 1994 in der Einsetzung einer paritätisch aus Vertretern/-innen von Bund und Kantonen zusammengesetzten Projektorganisation, die ein Reformkonzept erarbeiten sollte. 1996 konnte dann ein Bericht zur grundsätzlichen Stossrichtung der NFA vorgestellt werden. Die wichtigsten in diesem Bericht gemachten Reformvorschläge waren (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 1996):

- Eine möglichst konsequente am Subsidiaritätsprinzip orientierte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung. Kantonale Aufgaben sollten grundsätzlich durch die Kantone, Bundesaufgaben durch den Bund finanziert werden.
- Den Aufbau einer institutionalisierten interkantonalen Zusammenarbeit mit einem integrierten interkantonalen Lastenausgleich, der diejenigen Kantone entlasten soll, die Leistungen anbieten, von denen auch andere Kantone profitieren. Auf diese Weise sollte die Trittbrettfahrerproblematik entschärft werden.
- Den Abbau der zweckgebundenen Transfers vom Bund an die Kantone und deren Ersatz durch nicht zweckgebundene Transfers, um den Kantonen einen möglichst grossen Handlungsspielraum zu gewähren.
- Als Kernstück sollte ein neuer Ressourcenausgleich eingeführt werden, der die Unterschiede bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern sollte. Das Ausmass der Umverteilung sollte neu bestimm- und politisch steuerbar sein.

Nachdem dieses Grundkonzept 1996 einer ersten Vernehmlassung unterzogen worden und auf ein insgesamt positives Echo – einzig die SP und der Schweizerische Gewerkschaftsbund äusserten sich skeptisch bis ablehnend zur Stossrichtung der vorgeschlagenen Reformen – gestossen war, beauftragte der Bundesrat im Oktober 1996 eine erweiterte, wiederum paritätisch aus Vertreter/-innen von Bund und Kantonen zusammengesetzte Projektorganisation das vorliegende Konzept zu vertiefen und eine detaillierte Vorlage einschliesslich der notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen zu erarbeiten.

1999 wurde der detaillierte Reformvorschlag in eine zweite Vernehmlassung geschickt, die wiederum zu einem insgesamt positiven Echo führte. Auch wenn nach wie vor SP und Gewerkschaften sowie nun zusätzlich auch noch die Mehrzahl der Interessenverbände aus dem Sozialversicherungsbereich sich kritisch

geäussert hatten (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2000). Auf der Basis dieser Vernehmlassung wurde eine erste Botschaft des Bundesrates erarbeitet, die den Rahmen der NFA festlegte und neben den notwendigen Verfassungsänderungen auch das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) enthielt. Weitere gesetzliche Änderungen und die finanzielle Dotierung des Finanzausgleichs sollten, nachdem diese Botschaft erfolgreich die Hürden des parlamentarischen Beratungen und der obligatorischen Volksabstimmung genommen hatte, in weiteren Botschaften folgen.

Zwischen Februar 2002 und Oktober 2003 wurde die NFA-Botschaft sowohl vom Ständerat (Erstrat) als auch dem Nationalrat (Zweitrat) jeweils in einer Spezialkommission und danach im Plenum behandelt. In den Schlussabstimmungen vom 3. Oktober 2003 wurden die NFA-Verfassungsänderungen und das FiLaG vom Nationalrat mit 126 zu 54 bzw. 121 zu 52 Stimmen gutgeheissen. Ebenfalls am 3. Oktober 2003 stimmte der Ständerat den beiden Vorlagen mit jeweils 38 zu 2 Stimmen zu. In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 haben schliesslich 64.4 Prozent der Stimmberechtigten und 20 Kantone diesem ersten Paket an Verfassungs- und Gesetzesänderungen im Rahmen der NFA zugestimmt.

Parallel zu den parlamentarischen Beratungen hatte die Projektleitung der NFA bereits die Arbeiten an den 33 von der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen tangierten Ausführungsgesetzen aufgenommen und dazu eine weitere Vernehmlassung durchgeführt, deren Ergebnisse im Juni 2005 veröffentlicht wurden (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2005). Die nächsten Schritte sehen nun vor, dass bis September 2005 eine zweite NFA-Botschaft betreffend die Ausführungsgesetzgebung zuhanden des Parlamentes verabschiedet wird. Wiederum parallel zu den parlamentarischen Beratungen soll schliesslich eine dritte NFA-Botschaft vorbereitet – wiederum mit einer Vernehmlassung, wenn auch in geringerem Umfang als die ersten drei Vernehmlassungen – und 2007 verabschiedet werden. Diese dritte NFA-Botschaft wird dann die endgültige finanzielle Dotierung der verschiedenen Ausgleichsgefässe der NFA für ihre auf den 1. Januar 2008 geplante Inkraftsetzung enthalten.

3.3 Zentrale Elemente und Grundsätze der NFA

Nach dieser skizzenhaften Darstellung des bisherigen und des geplanten Projektverlaufs soll nun die NFA auch inhaltlich vorgestellt werden. Dabei werden die verschiedenen Komponenten und Instrumente lediglich kurz beschrieben und das Schwergewicht auf die grundsätzlichen Ziele und Konzepte der Reform

gelegt. Insbesondere soll aufgezeigt werden, wie die einzelnen Teilbereiche der Reform zusammenhängen. Details zu den wichtigsten Teilbereichen werden später in den Kapiteln 4 und 5 vorgestellt.

Mit der NFA liegt zum ersten Mal ein Konzept vor, dass neben einer Reform des eigentlichen Finanzausgleichs auch eine gleichzeitige Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorsieht. Als übergeordnete Ziele der NFA können festgehalten werden (Bundesrat 2001: 2314):

- *Die Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems:* Der Finanzausgleich im engeren Sinn soll eine Verringerung der Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Steuerbelastungen herbeiführen. Weiter sollen die durch die Kantone nicht oder kaum beeinflussbaren übermässigen Lasten der Gebirgsregionen und städtischen Zentren abgegolten werden.
- *Eine Klärung der Finanzierung und der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen bei der Aufgabenerbringung:* Eine Aufgabenteilung soll zum einen den Trend der schleichenden Zentralisierung brechen und zum anderen eine klare Aufteilung der Finanzierung und der Entscheidungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen ermöglichen.
- *Die Stärkung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen:* Bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sollen neue Finanzierungsmodelle die Effizienz steigern und die Kosten senken, ohne dass Leistungen abgebaut werden. Ebenfalls verbessert werden soll die interkantonale Zusammenarbeit, die neben effizienteren Zusammenarbeitsformen auch einen interkantonalen Lastenausgleich vorsieht, mit dem die Problematik der externen Effekte (Spillover-Problematik) angegangen werden kann.

Um diese Ziele auch zu verwirklichen, basiert die NFA auf einigen leitenden Grundsätzen:

- *Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz:* Bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton stützt sich die NFA vor allem auf das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Kapitel 2.1 und 4) und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das besagt, dass, um unerwünschte externe Effekte zu vermeiden, die Nutzen- und Entscheidungsträger möglichst auch dem Kreis der Kostenträger entsprechen sollten (vgl. Kapitel 4).
- *Vermeidung von Zielkonflikten:* Im Gegensatz zum geltenden Finanzausgleich soll bei der NFA den einzelnen Instrumenten jeweils nur ein Ziel

zugewiesen werden. Auf diese Weise können die sonst unvermeidlichen Zielkonflikte vermieden werden.

- *Politische Steuerbarkeit:* Der Finanzausgleich im engeren Sinn soll politische steuerbar sein. So soll z.B. der Grad der Umverteilung durch das Festlegen einiger weniger Indikatoren und Eckwerte bestimmt werden können. Für diese Festlegungen soll jeweils das Eidgenössische Parlament zuständig sein (vgl. Kapitel 5).
- *Transparenz und Wirkungskontrollen:* Das gesamte Ausgleichssystem soll in regelmässigen Abständen auf seine Wirkungen hin untersucht werden, dazu müssen Erfolgs- und Wirkungsvorgaben definiert werden, deren Erreichungsgrad dann überprüft werden kann. Dadurch werden sowohl die Ziele, als auch die Wirkung der NFA transparent dargestellt.

Die NFA besteht aus den folgenden vier Komponenten (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004b: 3ff.):

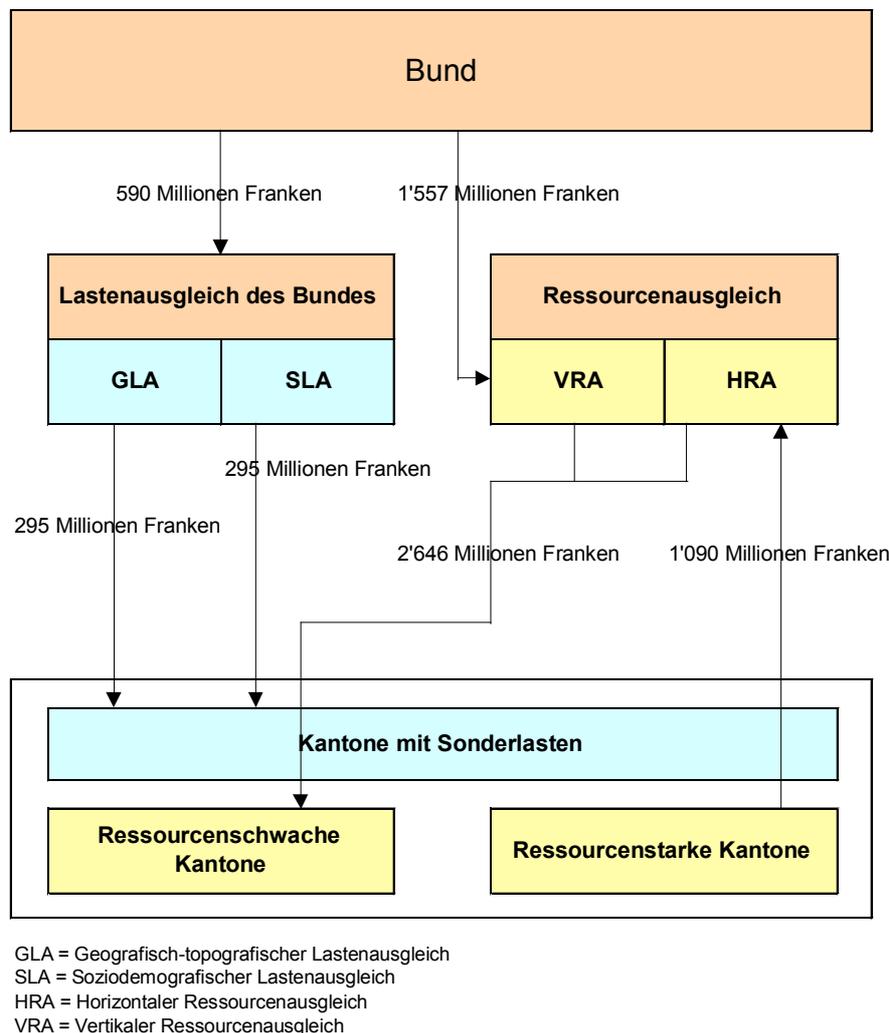
- *Eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung:* Insgesamt werden im Umfang von rund fünf Milliarden Franken Aufgaben entflochten. Dies entspricht rund einem Drittel der Aufgaben, an deren Erbringung sich der Bund finanziell beteiligt. Aufgaben im Umfang von drei Milliarden Franken gehen in die alleinige Verantwortung des Bundes über, während Aufgaben im Umfang von zwei Milliarden Franken in die Verantwortung der Kantone übergehen.
- *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen für gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen:* Zahlreiche weitere Aufgabenbereiche werden weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht (so genannte Verbundaufgaben). Um jedoch in diesen Bereichen die Effizienz zu verbessern, werden im Rahmen der NFA neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen eingeführt. Anstatt wie bisher Einzelprojekte nach Aufwand orientierten Kriterien zu subventionieren, wird vermehrt auf Mehrjahresprogramme zurückgegriffen werden. Diese Programme werden neben Zielvereinbarungen auch ein ausgebautes Controlling/Reporting zur Qualitätssicherung und Wirkungsanalyse enthalten. Finanziert werden die Programme vorwiegend über Global- und Pauschalbudgets. Vollständig wegfallen hingegen werden die bislang gewährten Finanzkraftzuschläge. Im Bereich der Verbundaufgaben wird dem Bund die strategische Führung obliegen, während die Kantone die operative Umsetzung übernehmen werden.

- *Eine institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit mit einem (interkantonalen) Lastenausgleich:* Die NFA wird zudem auch die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen fördern. In einigen kantonalen Aufgabebereichen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr) kommt es dazu, dass die Leistungen eines Kantons auch anderen Kantonen zu Gute kommen. Die NFA sieht vor, dass sich in solchen Fällen – gestützt auf eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) – die betroffenen Kantone auf vertraglicher Basis über die entsprechenden Leistungsbezüge sowie die entsprechenden finanziellen Abgeltungen einigen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass alle von einer Leistung profitierenden Kantone sich auch an deren Bereitstellung finanziell beteiligen und dass alle sich an der Finanzierung beteiligenden Kantone auch über die entsprechenden Mitspracherechte verfügen werden.
- *Ein neues Ausgleichssystem (Finanzausgleich im engeren Sinn):* Wie bereits erwähnt entfallen mit der NFA alle Finanzkraftzuschläge bei den Bundessubventionen und auch die Finanzkraftabstufung bei den Kantonsanteilen an den Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn werden gestrichen. Der Finanzausgleich zwischen finanz- bzw. wirtschaftsstarken und -schwachen Kantonen wird somit auf eine neue Basis gestellt. Zunächst wird anstelle des Finanzkraftindex der so genannte Ressourcenindex (RI) verwendet, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erfassen. Auf dessen Basis werden die Kantone entweder als ressourcenstark oder ressourcenschwach eingestuft. Entsprechend dieser Beurteilung müssen die Kantone in den Finanzausgleich einbezahlen oder erhalten finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich. Zudem sollen auch geografisch-topografische und soziodemografische Sonderlasten der Kantone im Ausgleichssystem berücksichtigt werden. Entsprechend erfolgen die Ausgleichszahlungen an die Kantone neu als nicht zweckgebundene Zahlungen über zwei Ausgleichssysteme:¹³
 - Zum einen über den Ressourcenausgleich, der gemeinsam durch den Bund (vertikaler Ressourcenausgleich (VRA)) und die ressourcenstarken Kantone (horizontaler Ressourcenausgleich (HRA)) finanziert wird und den ressourcenschwachen Kantonen zu Gute kommt. Die Höhe des Anteils den die einzelnen Kantone in den Ressourcenausgleich einbezahlen bzw. aus ihm ausbezahlt erhalten richtet sich alleine nach dem Grad ihrer Ressourcenstärke bzw. Ressourcenschwäche.
 - Zum anderen über den Lastenausgleich, der alleine durch den Bund finanziert wird und aus einem geografisch-topografischen Lasten-

¹³ Bezüglich der Vor- und Nachteile der Zweckbindung von Transfers („matching grants“) aus finanzwissenschaftlicher Sicht vgl. auch Brümmerhoff 2001: 639ff..

ausgleich (GLA) für Kantone mit Sonderlasten besteht, die sich aus einer dünnen Besiedelung und schwierigen topografischen Verhältnissen ergeben sowie einem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) für Kantone, die Zentrumslasten zu tragen haben. Die Höhe der Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich richtet sich alleine nach der Höhe der vorliegenden Sonderlasten und nicht danach, wie ressourcenstark ein Kanton ist.

Abbildung 3.1: Das Ausgleichssystem der NFA im Überblick, Modellrechnung für die Jahre 2001/2002



Quelle: Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004b: 5

Eine weitere Umverteilung erfolgt über den so genannten „Härteausschleich“. Dieser ist jedoch ein „systemfremdes“ Instrument, das erst in einer späteren Projektphase eingeführt worden ist, um die politische Umsetzung der NFA zu gewährleisten. Der Härteausschleich soll Friktionen beim Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichssystem abfangen und sicherstellen, dass auch

kurzfristig kein ressourcenschwacher Kanton durch den Wechsel zur NFA weniger Mittel zur Verfügung gestellt bekommt, als dies im heute geltenden System der Fall ist. Insofern kann der Härteausgleich auch als „politischer Preis“ der NFA betrachtet werden, der entrichtet wird, um eine möglichst rasche Umsetzung der NFA zu ermöglichen. Dass es sich beim Härteausgleich um eine „Übergangshilfe“ handelt, geht nicht zuletzt daraus hervor, dass er zeitlich befristet ausgerichtet wird. Daher sollte der Härteausgleich nicht zum eigentlichen Ausgleichssystem gezählt werden.

Der Übergang zur NFA soll für den Bund und die Gesamtheit der Kantone haushaltsneutral erfolgen. Dies bedeutet, dass die NFA zwar für einzelne Kantone sehr wohl zu grösseren Be- oder Entlastungen führen kann, dass sich aber die finanziellen Be- und Entlastungen des Bundes und die der Kantone insgesamt ausgleichen (vgl. Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1: Finanzielle Auswirkungen und Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA, Modellrechnung für die Jahre 2001/2002 in Millionen Franken

Belastung der Kantone / Entlastung des Bund		Entlastung der Kantone / Belastung des Bundes	
Wegfall der Finanzkraftzuschläge	1'041	Saldo der Aufgabenentflechtung	435
Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17% des Aufkommens	1'541	Vertikaler Ressourcenausgleich	1'557
		Geografisch-topografischer sowie soziodemografischer Lastenausgleich	590
Total	2'582		2'582

Quelle: Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004b: 6ff.

Aus der Tabelle 3.1 geht hervor, dass die Kantone durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge auf die Bundesbeiträge und durch die Reduktion der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer mit rund 2.6 Milliarden Franken pro Jahr belastet, jedoch im selben Umfang durch die beiden Ausgleichsgefässe und dadurch, dass der Saldo bei der Aufgabenentflechtung zu Lasten des Bundes ausfällt, entlastet werden. In dieser Darstellung nicht berücksichtigt, sind diejenigen Elemente der NFA, die lediglich zu horizontalen Transfers zwischen den Kantonen selbst führen. Dazu gehören der horizontale, durch die ressourcenstar-

ken Kantone finanzierte Ressourcenausgleich oder die so genannten horizontalen Finanzkraftabstufungen (die Anteile der einzelnen Kantone am gesamten Anteil der Kantone an der Verrechnungssteuer und am Gewinn der Nationalbank).

Ebenfalls kann anhand der Tabelle 3.1 gezeigt werden, dass im Rahmen der NFA die Aufgabenentflechtung nicht losgelöst von ihren Auswirkungen auf die Dotierung der Ausgleichsinstrumente betrachtet werden kann. In der Modellrechnung fällt der Gesamtsaldo der Aufgabenentflechtung mit 435 Millionen Franken zu Lasten des Bundes aus. Würden nun weitere Aufgabenbereiche entflochten und die entsprechende Leistungserbringung an die Kantone delegiert, würde der Bund entlastet und im Umfang dieser Entlastung würde die Dotierung der Ausgleichsgefässe erhöht werden, damit die Haushaltsneutralität sowohl für den Bund als auch die Gesamtheit der Kantone gewahrt bleiben würde. Würden andererseits einzelne Aufgaben, die durch die NFA an die Kantone delegiert werden, aus der NFA herausgebrochen, so würde der Bund zusätzlich belastet und die Dotierung der Ausgleichsgefässe müsste entsprechend dieser Mehrbelastung gesenkt werden.

Dieser Mechanismus ist vor allem im Hinblick auf weitere Aufgabenentflechtungsprojekte, die in kommenden Jahren allenfalls angegangen werden, von grosser Bedeutung, denn egal in welche Richtung – Be- oder Entlastung der Kantone bzw. des Bundes – eine solche Aufgabenentflechtung ausfallen würde, sie kann vom NFA-Ausgleichssystem aufgefangen werden, in dem die Dotierungen der Ausgleichsgefässe entsprechend angepasst werden. Auf diese Weise kann auch verhindert werden, dass eine Aufgabenentflechtung einseitig, das heisst mit einer einseitigen Belastung der Kantone oder des Bundes, durchgeführt wird.

Allerdings gilt es bezüglich der genannten Zahlen (vgl. Tabelle 3.1) anzumerken, dass diese bis zur Inkraftsetzung der NFA noch grösseren Schwankungen unterliegen werden. Dies gilt sowohl bezüglich der finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone als auch auf die Be- und Entlastungen des Bundes und der Gesamtheit der Kantone durch die einzelnen Instrumente. So können die Auswirkungen der einzelnen Ausgleichsinstrumente lediglich anhand von Modellrechnungen aufgezeigt werden, die wiederum auf Schätzungen und restriktiven Annahmen basieren, da z.B. die statistischen Grundlagen für die Erstellung des Ressourcenindex oder auch für die Erfassung der geografisch-topografischen und der soziodemografischen Lasten zum Teil erst noch erarbeitet werden müssen. Auch wurde die Aufgabenentflechtung selbst vom Parlament noch gar nicht behandelt und es ist durchaus möglich, dass einzelne Aufgabenbereiche bei der Aufgabenentflechtung aus politischen Überlegungen ausge-

klammert werden.¹⁴ Schliesslich hat sich gezeigt, dass auch die Kostenentwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen berücksichtigt werden muss. So hatten diejenigen Aufgabenbereiche, die dem Bund werden sollen in den letzten Jahren einen stärkeren Kostenanstieg zu verzeichnen, als diejenigen Aufgaben, die den Kantonen zugeteilt worden sind. Auch solche Entwicklungen gilt es noch bis zur Einführung der NFA im Auge zu behalten.

Auch ist es fraglich, ob die angestrebte Haushaltsneutralität überhaupt erreicht werden kann. War vor einigen Jahren noch davon die Rede, dass durch die Effizienzsteigerung im Rahmen der NFA Kosten in Milliardenhöhe eingespart werden könnten, so wurde im Sommer 2005 publik, dass bei der Einführung der NFA dem Bund voraussichtlich einmalig anfallende Kosten in der Höhe von rund 3.3 Milliarden Franken entstehen werden. Es zeigt sich, dass gerade bei einer derart umfassenden Reform wie der NFA auch das „Kleingedruckte“ unerwartet stark ins Gewicht fallen kann. Die Kosten werden in einem Bereich anfallen, der bislang kaum beachtet worden ist. Bei der Einführung der NFA muss der Bund in einigen Bereichen noch nachträglich Leistungen aus den Vorjahren nach altem Recht abgelten. Namentlich betrifft dies die Bau- und Betriebsbeiträge an Heime und Sonderschulen (2.4 Milliarden Franken), die Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung (530 Millionen Franken), den Bau und Unterhalt der Nationalstrassen (260 Millionen Franken), das Stipendienwesen (80 Millionen Franken) und die Beratungsdienstleistungen in der Landwirtschaft (10 Millionen Franken). Diese Kosten werden innerhalb der ersten drei Jahre nach Einführung der NFA anfallen. Allerdings steht noch nicht sicher fest, ob es bei einer solchen Übergangsregelung bleiben wird, haben doch der Bund und die Kantone eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich vertieft mit dieser Problematik auseinandersetzt und bis Ende 2005 alternative Lösungsvorschläge unterbreiten soll.¹⁵

Obschon noch nicht in Kraft gesetzt, ist die NFA bzw. deren Konzeption bereits einer Nutzen- und Wirkungsanalyse unterzogen worden (vgl. Frey/Schaltegger 2001, Frey 2002). Insgesamt kam diese Analyse zu einer positiven Gesamtbeurteilung. Viele Aspekte der NFA lassen sich jedoch nur politisch beurteilen. Es gibt zwar Bereiche wie die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen, die sich einer fast ausnahmslos positiven Beurteilung erfreuen können, bezüglich der meisten der anderen Bereiche stehen sich jedoch die Meinungen der verschiedenen politischen Lager oft diametral gegenüber. So gehen die

¹⁴ Dies ist auch im bisherigen Verlauf der Projektarbeiten bereits vorgekommen. So wurde bei einzelnen Aufgabenbereichen (z.B. beim Denkmalschutz) im Hinblick auf die parlamentarischen Beratungen und die Volksabstimmung auf Kantonalisierungen verzichtet, was bereits zu einer Verringerung des Entflechtungsvolumens bzw. einer Belastung des Bundes geführt hat.

¹⁵ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 8. Juli 2005 (Online-Ausgabe).

Aufgabentflechtungen und die damit verbundenen Dezentralisierungen/Kantonialisierungen den einen zu weit und den anderen nicht weit genug. Insbesondere herrscht auch bei der Dotierung der Ausgleichsgefässe keine Einigkeit. Während einige eine zu geringe Umverteilung zwischen ressourcenstarken und -schwachen Kantonen bemängeln, kritisieren andere die Umverteilung als bereits zu gross. Wiederum andere kritisieren vor allem die Dotierung der beiden Lastenausgleichsgefässe und würden es begrüssen, wenn der eine oder der andere Lastenausgleich etwas höher dotiert werden würde.

Angesichts dieser Meinungsvielfalt kommt jedoch einer der grössten Vorzüge der NFA zum Tragen. Das System ist politisch steuerbar und kann flexibel auf verschiedenste politische Forderungen reagieren bzw. diese aufnehmen, ohne dass das gesamte Ausgleichssystem auf den Kopf gestellt werden muss. Wie bereits erwähnt, kann das Ausgleichssystem im Zusammenhang mit Veränderungen an der Aufgabenteilung flexibel angepasst werden. Ebenfalls lässt sich der Grad der Umverteilung anhand der Festlegung von wenigen Parametern und Kennzahlen gezielt verstärken oder abschwächen (vgl. Kapitel 5). Diese Flexibilität der NFA gilt auch im Hinblick auf zukünftige Schritte einer weiterführenden Föderalismusreform wie Kantonsfusionen oder einer Erweiterung der staatlichen Ebenen/Akteure durch funktional ausgerichtete Gebietskörperschaften (z.B. Agglomerationen oder Metropolitanregionen). Insofern kann die NFA durchaus als zweiter Schritt einer Föderalismusreform dargestellt werden, in dem sie – nachdem in einem ersten Schritt die verfassungsrechtliche Grundlage reformiert worden ist – nun einen institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit und den Ausgleich im Bundesstaat bietet, innerhalb dessen die weitere Ausgestaltung einer Föderalismusreform diskutiert und politisch entschieden werden kann.

Box 3.1: Fragen und Aufgaben zum alten und zum neuen Finanzausgleich



Frage 1: Nennen Sie die wichtigsten Mängel des heute geltenden Finanzausgleichssystems.



Frage 2: Nennen Sie die zentralen Ziele und Komponenten der NFA.

4 Die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Dieses Kapitel befasst sich mit der Reorganisation der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der Einführung neuer Zusammenarbeitsformen sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den Kantonen selbst. Im Abschnitt 4.1 werden die theoretischen Grundsätze dieses Reformbereichs erläutert und die im Rahmen der NFA vorgeschlagene Aufgabenentflechtung präsentiert. Im Abschnitt 4.2 werden die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen vorgestellt. Während im Abschnitt 4.3 die interkantonale Zusammenarbeit und der neu einzuführende interkantonale Lastenausgleich behandelt werden.

4.1 Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Wie bereits in den Kapiteln 2 und 3 erwähnt, wurde der Bund in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker in die Leistungserbringung auch in eigentlich kantonalen Aufgabenbereichen einbezogen, indem er bei immer mehr Aufgabenbereichen Beiträge (Subventionen) und daran gekoppelte Finanzkraftzuschläge ausgerichtet und im Gegenzug Auflagen und Bedingungen an diese Zahlungen geknüpft hat. Dies hat zu einer Reihe von Problemen und negativen Effekten geführt, die hier nochmals zusammenfassend aufgeführt werden:

- Zunächst führte diese Entwicklung zu einer schleichenden Zentralisierung, die den Handlungsspielraum der Kantone immer mehr eingeengt und beschnitten hat. Damit einher ging auch ein Verlust der in Kapitel 2 genannten Vorteile einer dezentralisierten Struktur (z.B. Bürgernähe oder kostengünstige Leistungserbringung).
- Die Vermischung von Subventionen für die Erbringung einer bestimmten Leistung (Anreizfunktion) und von daran gekoppelten Finanzkraftzuschlägen für den Ausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Kantonen (Umverteilungsfunktion) führte dazu, dass oft keine der beiden Funktionen in zufrieden stellender oder effizienter Weise erfüllt werden konnte (vgl. Abschnitt 3.1).
- Die sowohl im Umfang als auch in der Komplexität ständig zunehmende Aufgabenverflechtung hatte zur Folge, dass viele der im Zusammenhang mit der Politikverflechtungsfalle angesprochenen Probleme verstärkt auftreten (Vollzugsprobleme in den Kantonen, zunehmende Regelungsdichte, Parallelverwaltungen und administrative Doppelspurigkeiten, Verwi-

schung der Verantwortlichkeiten, politische Blockaden und eine generell abnehmende Innovationsfähigkeit des gesamten Systems).

- Schliesslich ist durch das Auseinanderklaffen von Nutzniessung, Entscheidungskompetenz und Kostentragung bei der staatlichen Leistungserbringung und -konsumation – die so genannte Spillover-Problematik (externe Effekte) – vermehrt in den Vordergrund gerückt.

Die NFA will diesen Problemen mit einer Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen sowie neuen Zusammenarbeitsformen sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen dem Bund und den Kantonen begegnen. Als theoretisches Gerüst dienen dazu vor allem Ansätze der ökonomischen Theorie des Föderalismus.

Im Rahmen der Aufgabenentflechtung bzw. der Aufgabenzuteilung zwischen den staatlichen Ebenen wird auf das *Dezentralisierungstheorem* und das *Subsidiaritätsprinzip* zurückgegriffen (vgl. Kapitel 2). Beide Ansätze gehen davon aus, dass eine übergeordnete staatliche Ebene nur diejenigen Aufgaben übernehmen soll, die von der untergeordneten Ebene ausdrücklich nicht übernommen oder die in einer zentralisierten Struktur nachweislich effizienter erbracht werden können, wobei die „Beweislast“, dass sie für eine entsprechende Aufgabe zuständig ist, jeweils bei der übergeordneten Ebene liegt.

Ein weiterer theoretischer Ansatz, der bei der Konzeption der NFA berücksichtigt worden ist, ist die so genannte *institutionelle Kongruenz*. Diese liegt dann vor, wenn sich bei einer bestimmten Dienstleistung (z.B. einer staatlich subventionierten Kultureinrichtungen) der Kreis der Nutzniesser mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Kostenträger deckt. Institutionelle Kongruenz ist demnach die Voraussetzung für die *fiskalische Äquivalenz*. Von fiskalischer Äquivalenz spricht man, wenn jeweils in jeder Gebietskörperschaft das von den Bürger/-innen erbrachte Steueraufkommen den von denselben Bürger/-innen konsumierten staatlichen Leistungen entspricht (Blankart 2001: 556f.). Profitieren Bürger/-innen der einen Gebietskörperschaft von Dienstleistungen einer anderen Gebietskörperschaft, ohne dafür aufkommen zu müssen, so wird die fiskalische Äquivalenz verletzt und es entstehen externe Effekte (Spillovers). In diesem Fall spricht man von positiven Spillovers. Wenn die Bürger/-innen einer Gebietskörperschaft hingegen Lasten (z.B. finanzielle Belastungen oder auch Umwelt- oder Lärmbelastungen) zu tragen haben, die von Bürger/-innen einer anderen Gebietskörperschaft verursacht werden, spricht man von negativen Spillovers. Neben der „Trittbrett-Fahrer-Problematik“, die unvermeidbar mit Spillovers verbunden ist, führen diese externen Effekte auch zu volkswirtschaftlich suboptimalen Fehlallokationen: Während bei positiven Spillovers das

Angebot zu gering ausfällt, fallen bei negativen Spillovers die Kosten (Schäden) zu hoch aus (Frey/Kirchgässner 2001: 63).

Fiskalische Äquivalenz kann nun auf zwei Wegen erreicht werden:

- Zum einen wenn institutionelle Kongruenz herrscht. So z.B. wenn von einer bestimmten Leistung nur die Bürger/-innen eines Kantons profitieren. Sie können auch allein über deren Ausgestaltung und die Art ihrer Erbringung entscheiden, müssen die entsprechende Leistung aber auch alleine finanzieren. Auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bezogen, bedeutet dies, dass die staatlichen Aufgaben wenn immer möglich integral (Finanzierungspflichten und Entscheidungskompetenzen) an eine staatliche Ebene delegiert werden sollten.
- Zum anderen kann, wenn die institutionelle Kongruenz nicht gegeben ist, weil z.B. die Bürger/-innen eines anderen Kantons von einer bestimmten Leistung profitieren, sich aber an deren Erbringung nicht finanziell beteiligen, die fiskalische Äquivalenz hergestellt werden, indem ein interkantonaler Lastenausgleich dafür sorgt, dass sich alle nutznießenden Kantone an der Finanzierung beteiligen. Im Gegenzug müssen aber auch allen mitfinanzierenden Kantonen Mitspracherechte zugestanden werden.

Selbstverständlich konnten diese theoretischen Grundsätze nicht in reiner Form in ein Konzept gefasst und umgesetzt werden. Dennoch sind sie trotz aller politischen Kompromisse und Verwässerungen, die eingegangen werden mussten, noch deutlich in der Konzeption als leitende Grundsätze der Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA zu erkennen.

Ein erster Schritt im Rahmen der Entflechtungsbemühungen der NFA stellt die Finanzierungsentflechtung dar. Mit der NFA werden sämtliche Finanzkraftzuschläge entfallen. Bundesbeiträge (Subventionen) werden nur noch für die Erbringung konkreter Leistungen ausbezahlt. Durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge wird der Bund um rund eine Milliarde Franken pro Jahr entlastet. Diesen Betrag stellt er wiederum den Kantonen zur Verfügung, indem er diese Gelder in den Ressourcenausgleich leitet und somit die ressourcenschwachen Kantone gezielt unterstützt (vgl. Kapitel 5). Auf diese Weise gelingt es Zielkonflikte zu vermeiden, indem zwischen der Anreizfunktion (Subventionen) und der Umverteilungsfunktion (Ressourcenausgleich) bei finanziellen Transfers vom Bund an die Kantone deutlich unterschieden wird.

Den zweiten Schritt stellt die eigentliche Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen dar. Die NFA möchte in 18 Aufgabenbereichen eine klare Aufgabentrennung herbeiführen. Sieben Bereiche sollen in die alleinige Verantwor-

tion des Bundes überführt werden (vgl. Tabelle 4.1) und elf in die alleinige Verantwortung der Kantone (vgl. Tabelle 4.2).

Tabelle 4.1: Aufgabenbereiche in alleiniger Verantwortung des Bundes

Aufgabenbereich	Regelungsstufe
Finanzierung der individuellen AHV-Leistungen (in Ergänzung zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen)	Verfassungsstufe
Finanzierung der individuellen IV-Leistungen (in Ergänzung zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen)	Verfassungsstufe
Unterstützung der gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen der Betagten- und Behindertenhilfe	Verfassungsstufe
Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen	Verfassungsstufe
Beschaffung des persönlichen Armeematerials	Verfassungsstufe
Unterstützung der landwirtschaftlichen Beratungszentralen	Gesetzesstufe
Unterstützung der Zuchtförderungsmassnahmen in der Landwirtschaft	Gesetzesstufe

Quelle: Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004g: 2

Tabelle 4.2: Aufgabenbereiche in alleiniger Verantwortung der Kantone

Aufgabenbereich	Regelungsstufe
Beiträge für Bau- und Betrieb von Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten für invalide Personen	Verfassungsstufe
Verantwortung für die Sonderschulen	Verfassungsstufe
Unterstützung der kantonalen und kommunalen Betagten- und Behindertenorganisationen in der Hilfe und Pflege zu Hause	Verfassungsstufe
Finanzierung von Verkehrstrennungsmassnahmen und von Niveauübergängen ausserhalb der Agglomerationen	Verfassungsstufe
Ausbildungsbeiträge (Stipendien) bis und mit Sekundarstufe II (unterhalb der Hochschulstufe)	Verfassungsstufe
Darlehen und finanzielle Unterstützung von Flugplätzen	Gesetzesstufe
Heimatschutz und Denkmalpflege von Objekten von lokaler oder regionaler Bedeutung	Gesetzesstufe
Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten	Gesetzesstufe
Direkte Beratungen der Bäuerinnen und Bauern	Gesetzesstufe
Beiträge an die Ausbildungsstätten für das Fachpersonal der Sozialberufe	Gesetzesstufe
Organisation des freiwilligen Schulsports und Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule	Gesetzesstufe

Quelle: Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004g: 2f.

Dabei können zwei Regelungsstufen unterschieden werden. Bei einem Teil der Aufgabenentflechtungen waren Anpassungen in Verfassung notwendig. Diese Anpassungen waren Bestandteil der ersten NFA-Botschaft, die in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 gutgeheissen worden sind. Die Anpassungen auf der Gesetzesstufe werden Bestandteil der zweiten NFA-Botschaft sein, die im Augenblick erarbeitet wird.

Die Aufgabenentflechtung hat immer wieder Kritik von verschiedenen Seiten auf sich gezogen. Die Mehrzahl der Kantone sowie die bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände würden eine weitergehende Entflechtung und eine konsequentere Kantonalisierung begrüßen. Es wird angeführt, dass mit den vorgeschlagenen Entflechtungen „erst“ rund 40 Prozent der Aufgaben entflochten werden und dass also durchaus noch weiterer Handlungsbedarf bestehen würde. Hingegen gehen der SP, den Grünen sowie den Gewerkschaften, den Umweltschutzverbänden und den meisten der im Sozialbereich tätigen Organisationen die vorgeschlagenen Dezentralisierungen bereits zu weit. Ein zusätzliches Kritik- bzw. Oppositionspotenzial entsteht durch Interessengruppen, die jeweils in einem bestimmten Aufgabenbereich von der Aufgabenentflechtung betroffen sind. Oft lehnen diese Organisationen die NFA zwar nicht generell ab, möchten aber, dass „ihr“ Aufgabenbereich ausgeklammert wird. Befürchtet wird, dass es durch die Kantonalisierungen zum einen zu einem Leistungsabbau kommen wird und zum anderen, dass der „Kantönligeist“ ausufernd und ein Flickenteppich von jeweils kantonal unterschiedlichen Leistungen entstehen werde (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2000: 32-38).

Bund und Kantone nahmen die Kritik Ernst. Auf zusätzliche Kantonalisierungen wurde verzichtet und einige, weniger zentrale Aufgabenbereiche wurden ausgeklammert (z.B. der Denkmalschutz), um die Gefahr eines „kumulierten Neins“ in der Volksabstimmung zu verringern. Auch erklärten sich die Kantone bereit, in den neu kantonalisierten Aufgabenbereichen, gesamtschweizerische Mindeststandards zu akzeptieren, um so den Befürchtungen vor einem Leistungsabbau (vor allem im Sozialbereich) entgegenzuwirken. Wie die Volksabstimmung vom 28. November 2004 gezeigt hat, scheinen diese Massnahmen erfolgreich gewesen zu sein.

4.2 NFA und NPM – die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen

Trotz allen Entflechtungsbemühungen im Rahmen der NFA wird eine Reihe von staatlichen Aufgaben, die nach wie vor von Bund und Kantonen gemeinsam er-

bracht werden sollen, verbleiben. Diese Aufgaben werden als Verbundaufgaben bezeichnet (vgl. Tabelle 4.3).

Tabelle 4.3: Aufgaben mit gemeinsamer Erbringung durch Bund und Kantone (Verbundaufgaben)

Aufgabenbereich	Regelungsstufe
Finanzierung von Stipendien und Studiendarlehen auf Hochschulstufe	Verfassungsstufe
Sicherstellung der amtlichen Vermessung	Verfassungsstufe
Finanzierung der AHV/IV-Ergänzungsleistungen	Verfassungsstufe
Programme im Bereich des Agglomerationsverkehrs	Verfassungsstufe
Bau, Betrieb und Unterhalt des Hauptstrassennetzes	Verfassungsstufe
Straf- und Massnahmenvollzug	Verfassungsstufe
Heimatschutz und Denkmalpflege für Objekte von nationaler Bedeutung	Gesetzesstufe
Natur- und Landschaftsschutz	Gesetzesstufe
Gewässerschutz	Gesetzesstufe
Hochwasserschutz	Gesetzesstufe
Wald und Forstwirtschaft	Gesetzesstufe
Aufsicht über Jagd und Fischerei	Gesetzesstufe
Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft	Gesetzesstufe
Prämienverbilligungen bei den Krankenversicherung	Gesetzesstufe
Finanzierung des Regionalverkehrs	Gesetzesstufe
Lärmschutzmassnahmen bei Kantons- und Gemeindestrassen	Gesetzesstufe

Quelle: Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004g: 3f.

Auch ohne dass diese Aufgaben durch die Aufgabenentflechtung tangiert werden, wird die NFA für diese Bereiche tief greifende Auswirkungen mit sich bringen. Bei diesen Verbundaufgaben sollen neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen zum Einsatz kommen. Zum ersten Mal überhaupt sollen damit zentrale Grundsätze des „New Public Management“ (NPM) im Transferbereich Bund-Kantone angewandt werden (Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004h: 1).

Im Rahmen dieser neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen soll die Leistungserbringung in der Form von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt werden. Dabei wird sich der Bund grundsätzlich auf die eher strategische Ebene der Definition der Zielsetzungen sowie die Überprüfung der Zielerreichung beschränken, während die operative Umsetzung den Kantonen obliegen wird. In diesen Programmvereinbarungen werden nicht nur konkrete Leistungs- und Wirkungsziele vereinbart, sondern auch die Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt. Auch werden die Folgen bei einer Nichterfüllung des Vertrages und Verfahren zur Streitschlichtung und

Vermittlung zwischen den Vertragspartnern festgehalten. Während der Bund heute in der Regel Einzelprojekte prozentual nach dem anfallenden Aufwand mitfinanziert, sollen in Zukunft die Kantone Pauschal- und Globalsubventionen für ganze Programme erhalten. Auch sollen die Programmvereinbarungen auf eine mittelfristige Dauer (in der Regel vier bis fünf Jahre) ausgerichtet werden. Schliesslich werden die neuen Zusammenarbeitsformen auch ein ausgebautes Controlling/Reporting-System beinhalten, mit dem periodisch die Zielerreichung überprüft und Wirkungsanalysen erstellt werden.

Die neuen Finanzierungsformen werden zu einem Paradigmenwechsel in der Ausgestaltung der Subventionspraxis führen:

- Neu sollen mittelfristig angelegte Programme anstelle von Einzelobjekten unterstützt werden. Die Beiträge des Bundes sind dabei im Voraus festzulegen und in der Form von Pauschal- oder Globalbeiträgen auszurichten.
- Um die Effizienz zu steigern und die Kosten möglichst tief zu halten, wird ein Bonus-Malus-System eingeführt. Dieses soll es den Subventionsempfängern erlauben, wenn gegenüber den vereinbarten Pauschalbeiträgen Einsparungen erreicht werden, einen Teil dieser Einsparungen zu behalten. Sollte das Gegenteil eintreten und die vereinbarten Kosten überschritten werden, können auch Sanktionen (finanzieller Art) verhängt werden.
- Die gewährten Pauschalen sollen sich so weit wie möglich nicht an den effektiven Kosten, sondern an allgemeinen Standardausgaben (z.B. langfristige Mittelwerte) orientieren.
- Wenn möglich soll die konkrete Umsetzung einer Aufgabe durch die Kantone öffentlich ausgeschrieben werden.

Mit diesen neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Eine verstärkte Ziel- und Wirkungsorientierung.
- Eine klare Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen auch innerhalb von Verbundaufgaben.
- Maximale Entscheidungs- und Handlungsspielräume für die Kantone bei der Leistungserbringung.

- Die Beseitigung falscher Finanzierungsanreize und somit die Ermöglichung von Kosteneinsparungen ohne Leistungsabbau.

Diese neuen Instrumente der Zusammenarbeit wurden in zwei Aufgabenbereichen – in der Waldpolitik und in der Amtlichen Vermessung – als Pilotversuche eingeführt.¹⁶ Erste Auswertungen haben gezeigt, dass noch wesentlich mehr Erfahrungen beim Umgang mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsinstrumenten gesammelt werden müssen. So ging aus einem Vergleich der beiden Pilotprojekte hervor, dass es nicht möglich sein wird, für alle Verbundaufgaben eine einheitliche Subventionsmodalität sowie allgemeingültige Regelungen bezüglich der Trennungslinie zwischen dem Bundesbereich und dem kantonalen Zuständigkeitsbereich im Detail festzulegen. Die 16 Aufgabenbereiche sind inhaltlich zu unterschiedlich, als dass sie mit ein und demselben Raster beurteilt werden können. Vielmehr wird für jeden Aufgabenbereich eine spezifische Programmvereinbarung festzulegen sein, wobei die Programmvereinbarungen auf den vorgängig skizzierten Elementen und Zielen basieren werden (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004h).

4.3 Interkantonale Zusammenarbeit und interkantonaler Lastenausgleich

Neben einer verbesserten Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei den Verbundaufgaben will die NFA aber auch zu einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit beitragen. Dies soll mit zwei Massnahmen erreicht werden (vgl. Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen 2004i):

Zum einen wird der Artikel 48 der Bundesverfassung, auf dessen Basis bereits heute eine Vielzahl interkantonaler Verträge und Vereinbarungen abgeschlossen worden ist, mit zwei zusätzlichen Absätzen ergänzt werden. In den Ergänzungen soll die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen zwischen den Kantonen deutlicher geregelt und das Verhältnis von interkantonalem Vertragsrecht und kantonalem Recht geklärt werden. So werden die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit geschaffen und die bestehenden Lücken geschlossen werden.

Neben dieser eher etwas formalen Massnahme ist zum anderen auch ein ganzes Massnahmenpaket vorgesehen, das wesentlich konkreter ausfällt. Mit dem neuen Artikel 48a der Bundesverfassung wird die Grundlage geschaffen, dass eine

¹⁶ Eine umfangreiche Dokumentation zum „effor2“-Pilotprojekt in der Waldpolitik findet sich im Anhang zu dieser Fallstudie. Die Dokumentation beinhaltet unter anderem eine Muster-Programmvereinbarung.

interkantonale Zusammenarbeit in den folgenden neun Aufgabenbereichen für obligatorisch erklärt werden kann:

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Kantonale Universitäten
- Fachhochschulbereich
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- Abfallbewirtschaftung
- Abwasserreinigung
- Agglomerationsverkehr
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

In diesen neun Aufgabenbereichen ist die interkantonale Zusammenarbeit mit einem interkantonalen Lastenausgleich verknüpft. Mit dieser Verknüpfung soll erreicht werden, dass Kantone, die für andere Kantone Leistungen erbringen, dafür auch entschädigt werden. Im Gegenzug sollen Kantone, die eine Leistung mitfinanzieren auch in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbezogen werden und ein Mitspracherecht zugesprochen erhalten. Auf diese Weise soll die bereits mehrfach angesprochene Spillover- und Trittbrettfahrerproblematik zumindest in diesen neun Bereichen entschärft und ein faires Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Nutzniessern geschaffen werden.

Neben der Verfassungsgrundlage basiert die interkantonale Zusammenarbeit im Wesentlichen auf einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Die IRV regelt die Grundsätze und die Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit (z.B. wie die Verhandlungen zwischen den Kantonen bezüglich Leistungseinkäufen und -abgeltungen zu erfolgen haben, welche Kriterien für die Kostenbeteiligungen zur Anwendung kommen oder wie das Streitbeilegungsverfahren ausgestaltet ist). Die Kantone haben einen ersten Entwurf der IRV bereits 2001 erstellt. Gegenwärtig wird dieser Entwurf an die Entscheide des Eidgenössischen Parlaments im Rahmen der Beratungen zur ersten NFA-Botschaft angepasst und überarbeitet. Es ist vorgesehen, dass nun nach der erfolgreichen Volksabstimmung vom 28. November 2004 die Kantone mit der Ratifikation der IRV beginnen sollen, so dass bei der geplanten Inkraftsetzung der NFA im Jahre 2008 die IRV von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein wird.

Auf der Grundlage der IRV kann ein Kanton, der Leistungen eines anderen Kantons bezieht, aber nicht bereit ist, sich an der gemeinsamen Finanzierung zu beteiligen, auf Antrag einer Mehrheit der übrigen Kantone durch den Bund zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Auf diese Weise kann das Trittbrettfahrerproblem angegangen werden. Zudem kann auch verhindert werden, dass einzelne Kantone eine sinnvolle interkantonale Zusammenarbeit (z.B. im Agglome-

rationsverkehr) blockieren können. Für eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich stehen zwei Instrumente zur Verfügung:

- *Die Allgemeinverbindlicherklärung:* Mit ihr können durch den Bund interkantonale Verträge für alle Kantone verbindlich erklärt werden. Für einen entsprechenden Antrag ist bei Verträgen im Rahmen der IRV ein Quorum von 21 Kantonen und bei andern interkantonalen Verträgen in den neun Bereichen in Artikel 48a der Bundesverfassung ein Quorum von 18 Kantonen erforderlich.
- *Die Beteiligungspflicht:* Mit ihr können einzelne Kantone verpflichtet werden, einem – meist regionalen – Vertrag zwischen zwei oder mehreren Kantonen beizutreten. Die Kantone, die zum Beitritt verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner. Ein entsprechender Antrag an den Bund muss von mindestens der Hälfte der Kantone unterstützt werden, die am Vertrag oder einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind. Es muss somit bereits ein zwischen Kantonen ausgehandelter Vertrag oder Vertragsentwurf vorliegen.

Sowohl die Allgemeinverbindlicherklärung als auch die Beteiligungspflicht können gegen den ausdrücklichen Willen von Parlament und/oder Volk der betroffenen Kantone ausgesprochen werden. Da dies angesichts der sonst geübten Praxis im Schweizer Föderalismus einen erheblichen Eingriff in die Souveränität der Kantone darstellt, wurde festgelegt, dass die Kompetenz eine der beiden Zwangsmassnahmen auszusprechen der Bundesversammlung und nicht dem Bundesrat zugesprochen wird. Ferner gilt es zu beachten, dass beide Zwangsmassnahmen nur auf Antrag der beteiligten Vertragskantone angeordnet werden können, wobei der Antrag selbst zunächst die entsprechenden Quoren an zustimmenden Kantonen erfüllen muss. Zudem wird ein entsprechender Beschluss des Eidgenössischen Parlaments dem fakultativen Referendum unterliegen. Beide Instrumente können höchstens für eine Dauer von 25 Jahren angeordnet werden. Ein Antrag auf Aufhebung kann frühestens fünf Jahre nach der Einführung gestellt werden.

Box 4.1: Fragen und Aufgaben zur Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

	Frage 1: Nennen und erläutern Sie die zentralen theoretischen Grundsätze der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.
	Frage 2: Wie beurteilen Sie die durch die NFA vorgenommene Aufgabenentflechtung? Als zu weit gehend oder als zu zaghaft?
	Frage 3: In neun Bereichen sieht die NFA eine interkantonale Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleich vor. Wie beurteilen Sie die Auswahl dieser neun Bereiche?
	Frage 4: Wie beurteilen Sie die Allgemeinverbindlicherklärung und die Beteiligungspflicht zum einen aus staatspolitischer bzw. demokratischer Sicht und zum anderen bezüglich der vorgesehenen Hürden (Quoren, Referendumsmöglichkeiten)?
	Frage 5: Könnten die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen auch zwischen Kantonen und Gemeinden eingesetzt werden? Wenn ja, auf was müsste besonders geachtet werden?

5 Der Finanzausgleich im engeren Sinn

In diesem Kapitel wird nun das Kernstück der NFA – der Finanzausgleich im engeren Sinn etwas detaillierter vorgestellt. Im Abschnitt 5.1 wird zunächst auf die Frage eingegangen, welche Disparitäten zwischen den Kantonen der Finanzausgleich überhaupt ausgleichen soll und wie diese erfasst werden sollen. Das Instrument der Umverteilung selbst – der Ressourcenausgleich – wird im Abschnitt 5.2 vorgestellt. Der Abschnitt 5.3 schliesslich befasst sich mit dem Lastenausgleich des Bundes zur Abgeltung überdurchschnittlicher geografisch-topografischer und soziodemografischer Lasten der Kantone.

5.1 Der Ressourcenindex

Eines der übergeordneten Ziele sowohl des geltenden Finanzausgleichs als auch der NFA stellt die Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Steuerbelastungen dar (vgl. Abschnitt 3.3). Allerdings wird zwar oft davon gesprochen, Disparitäten zwischen den Kantonen ausgleichen zu wollen, dies ist jedoch nicht ganz einfach. Denn dazu muss zunächst geklärt werden, von welchen Disparitäten überhaupt gesprochen wird, und dann davon, wie diese korrekt erfasst werden. Erst wenn diese Datengrundlage geschaffen ist, kann man sich näher mit Umverteilungsinstrumenten befassen.

In politischen Diskussionen und in der breiten Öffentlichkeit wird im Zusammenhang mit den kantonalen Disparitäten oft von den Steuerbelastungsunterschieden gesprochen, möglich wäre es auch, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone mit Hilfe volkswirtschaftlicher Kennzahlen wie dem Volkseinkommen oder dem Bruttoinlandsprodukt zu erfassen. Im Rahmen des geltenden Finanzausgleichs wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone mit Hilfe des Finanzkraftindex erfasst. Der Finanzkraftindex setzt sich aus insgesamt vier Indikatoren zusammen (Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und „Anteil Berggebiet“) und ist mit einer ganzen Reihe von schwerwiegenden Mängeln behaftet (vgl. Abschnitt 3.1). Diese Mängel haben nicht unerheblich dazu beigetragen, dass der geltende Finanzausgleich seine bezüglich des Disparitätenabbaus gesetzten Ziele nie erfüllen konnte.

Die NFA macht diesbezüglich reinen Tisch, erfasst die finanzielle Leistungsfähigkeit mit einem methodisch in sich geschlossenen Konzept und sorgt auch begrifflich für Klarheit. Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons wird anhand seines Ressourcenpotenzials bemessen. Als Ressourcenpotenzial werden

die fiskalisch abschöpfbaren finanziellen Ressourcen eines Kantons bezeichnet. Diese werden mit Hilfe des Ressourcenindex erfasst.

Zur Bemessung der fiskalisch abschöpfbaren Ressourcen stützt sich der Ressourcenindex auf die so genannte Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Die ASG fasst die Summe der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie die Summe der Gewinne der juristischen Personen zu einer Masszahl zusammen. Die ASG pro Einwohner eines Kantons im Verhältnis zur gesamtschweizerischen ASG pro Einwohner ergibt sodann den Ressourcenindex des Kantons (vgl. Abbildung 5.1).

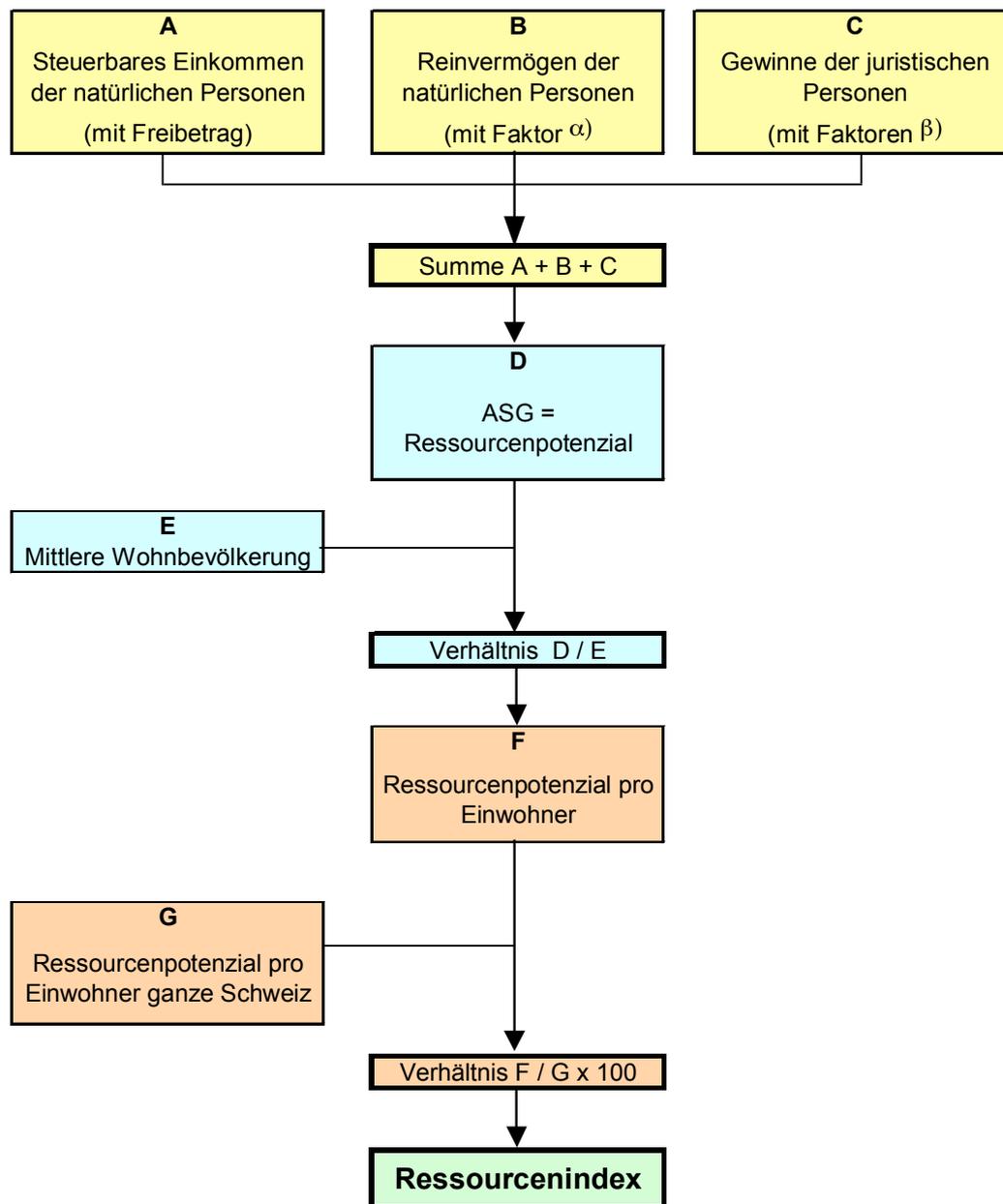
Die ASG basiert auf der Einsicht, dass letztendlich jede Steuer aus Arbeits- oder Kapitaleinkommen, aus Vermögen oder aus Gewinnen bezahlt wird (z.B. bezahlt eine steuerpflichtige Person schlussendlich auch die Mehrwert- oder Motorfahrzeugsteuern mit Geld, das aus Einkommen, Gewinnen oder Vermögen stammt). Mit anderen Worten die ASG erfasst das gesamte Ressourcenpotenzial eines Kantons. Dadurch, dass die ASG ausdrücklich nicht berücksichtigt, in welchem Ausmass ein Kanton nun sein finanzielles Ressourcenpotenzial auch tatsächlich fiskalisch abschöpft (weder die konkrete Steuerbelastung noch die Steuererträge spielen eine Rolle), wird einer der gravierendsten Mängel des Finanzkraftindex vermieden: Die Kantone können die ASG nicht direkt durch ihre Steuerpolitik beeinflussen. Das Ressourcenpotenzial eines Kantons ändert sich nur, wenn die Einkommen, die Vermögen und/oder die Gewinne der ansässigen natürlichen oder juristischen Personen zu- oder abnehmen, was wiederum nur durch die wirtschaftliche Entwicklung oder durch die Zu- oder Abwanderung von Personen oder Unternehmen möglich ist.

Um das Ressourcenpotenzial der Kantone zu ermitteln bedarf es umfangreicher Daten aus den Steuerstatistiken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Ressourcenpotenzial eines bestimmten Jahres jeweils auf den Durchschnittswerten der letzten drei verfügbaren Jahre basiert. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass keine allzu grossen kurzfristigen Schwankungen auftreten und eine gewisse Planungssicherheit für die Kantone hergestellt werden kann. Hinzu kommt noch, dass die benötigten Daten in den meisten Kantonen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung vorliegen. Bei den Angaben zu den Gewinnen der juristischen Personen kann diese Verzögerung bis zu drei Jahre betragen. Insgesamt hat dies zur Folge, dass der Ressourcenindex vor allem die langfristigen Trends der Wirtschaftsentwicklung der Kantone widerspiegelt und weniger die konjunkturellen Schwankungen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d).¹⁷

¹⁷ Sämtliche Ausführungen des Abschnittes 5.1 beziehen sich, wenn nicht anders vermerkt, auf diese Publikation.

In der Abbildung 5.1 ist die Berechnung des Ressourcenindex schematisch dargestellt. Nachfolgend soll noch auf einige Details der Erfassung der ASG anhand der steuerbaren Einkommen (A) und der Vermögens (B) der natürlichen Personen sowie der Gewinne (C) der juristischen Personen eingegangen werden.

Abbildung 5.1 Die Berechnung des Ressourcenindex



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d: 2

Grundlage für die Erfassung der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen sind jeweils die kantonalen Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bun-

dessteuer. Dadurch liegen für alle Kantone harmonisierte Erhebungsverfahren und Daten vor.

Allerdings muss beachtet werden, dass die Kantone sehr tiefe Einkommen nicht im selben Ausmass besteuern können, wie hohe Einkommen. Das Einkommen eines Steuerpflichtigen soll nicht auf Grund der Einkommenssteuer unter sein Existenzminimum fallen. Daher wird jeweils bei allen Personen ein Freibetrag vom steuerbaren Einkommen abgezogen. Ausserdem verlangen finanzwissenschaftliche, sozialpolitische und verfassungsrechtliche Grundsätze wie die Ergeblichkeit von Steuern, die Steuergerechtigkeit oder die Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen eine prozentual höhere Besteuerung von höheren Einkommen.

Deshalb spielen nicht nur die Durchschnittseinkommen in einem Kanton, sondern auch die Einkommensverteilung eine wichtige Rolle. Zwei Kantone, welche zwar über gleich hohe Durchschnittseinkommen verfügen, können, wenn bei einem Kanton die Einkommensverteilung sehr ungleich ist, grosse Unterschiede bezüglich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit aufweisen. Daher wird für die Berechnung des ASG-Elementes „Einkommen der natürlichen Personen“ bei allen Steuerpflichtigen derjenige Teil des Einkommens abgezogen, der unterhalb der Steuerfreigrenze der direkten Bundessteuer von 25'100 Franken liegt. Durch diesen Abzug wird die Einkommensverteilung berücksichtigt und indirekt eine leichte Progression erreicht, indem hohe Einkommen stärker gewichtet werden als tiefe Einkommen. Von diesem Abzug profitieren somit Kantone, die relativ viele Steuerpflichtige mit relativ tiefen Einkommen aufweisen (vgl. Tabelle 5.1).

Tabelle 5.1 Steuerbare Einkommen der natürlichen Personen, in Franken pro Einwohner

	Steuerbares Einkommen (vor dem Abzug)	Reduktion durch den Abzug	Steuerbares Einkommen nach dem Abzug (ASG)
Zürich	33'122	37%	20'795
Bern	25'043	46%	13'428
Luzern	24'246	45%	13'291
Uri	22'162	49%	11'273
Schwyz	26'943	41%	15'862
Obwalden	23'709	48%	12'388
Nidwalden	30'985	39%	18'969
Glarus	24'385	47%	12'837
Zug	35'707	33%	23'858
Freiburg	23'205	48%	12'104
Solothurn	26'617	45%	14'618
Basel-Stadt	31'616	39%	19'219
Basel-Landschaft	31'835	38%	19'723
Schaffhausen	26'337	45%	14'596
Appenzell A. Rh.	25'897	43%	14'665
Appenzell I. Rh.	23'963	46%	13'019
St. Gallen	25'094	45%	13'832
Graubünden	26'786	44%	14'908
Aargau	27'641	42%	15'986
Thurgau	24'087	45%	13'228
Tessin	25'153	44%	14'019
Waadt	27'422	40%	16'338
Wallis	22'409	49%	11'392
Neuenburg	23'993	45%	13'214
Genf	29'696	35%	19'377
Jura	21'991	52%	10'555
Schweiz	27'510	42%	16'003

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d: 5

Zurzeit existieren die zur Erfassung der Vermögen der natürlichen Personen benötigten statistischen Grundlagen noch nicht. Deshalb wird bis zur Einführung der NFA eine neue Vermögensstatistik entwickelt, die steuerbaren Reinvermögen der natürlichen Personen nach gesamtschweizerisch harmonisierten Kriterien erfasst. Anhand von Modellrechnungen können jedoch bereits jetzt ungefähre Angaben zu dieser ASG-Komponente gemacht werden.

Im Gegensatz zu den Einkommen der natürlichen Personen und der Gewinne der juristischen Personen, die beide Flussgrössen darstellen, handelt es sich bei

den Vermögen der natürlichen Personen um Bestandesgrössen. Deshalb wird in der ASG nicht das gesamte Reinvermögen berücksichtigt, sondern lediglich der Vermögenszuwachs, das heisst die reale Rendite des Vermögens. Allerdings gilt es dabei noch zu beachten, dass die Vermögensrendite sich aus dem Vermögensertrag (Zinsen oder Dividenden) und aus dem Wertzuwachs zusammensetzt. Da die Vermögenserträge bereits bei den Einkommen bzw. den Gewinnen in die ASG einfließen, wird bei den Vermögen nur der Wertzuwachs berücksichtigt. Zu diesem Zweck wird das Reinvermögen mit einem Faktor α gewichtet. Dieser entspricht dem durchschnittlichen Wertzuwachs des Vermögens und wird regelmässig aktualisiert. Aktuell beträgt der Faktor α 1.6 Prozent.

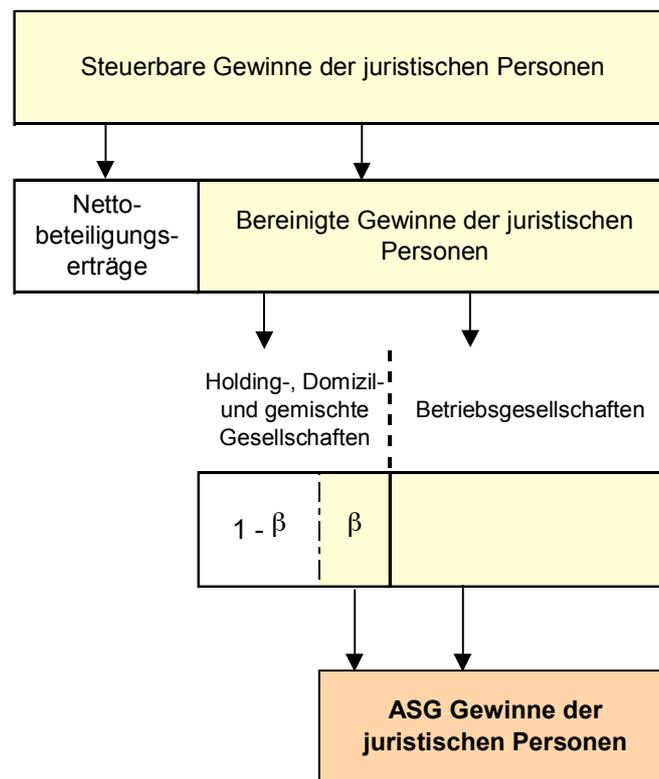
Tabelle 5.2 Vermögen der natürlichen Personen, in Franken pro Einwohner

	Reinvermögen	ASG-Vermögen (bereinigt um den Faktor α)
Zürich	204'519	3'272
Bern	86'553	1'385
Luzern	76'146	1'218
Uri	104'987	1'680
Schwyz	111'447	1'783
Obwalden	72'828	1'165
Nidwalden	208'048	3'329
Glarus	121'159	1'939
Zug	238'702	3'819
Freiburg	64'730	1'036
Solothurn	61'626	986
Basel-Stadt	114'913	1'839
Basel-Landschaft	122'778	1'964
Schaffhausen	115'898	1'854
Appenzell A. Rh.	146'106	2'338
Appenzell I. Rh.	135'145	2'162
St. Gallen	120'642	1'930
Graubünden	174'003	2'784
Aargau	103'002	1'648
Thurgau	95'221	1'524
Tessin	97'307	1'557
Waadt	90'577	1'449
Wallis	74'737	1'196
Neuenburg	86'119	1'378
Genf	123'267	1'972
Jura	61'242	980
Schweiz	118'664	1'899

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d: 7

Die dritte ASG-Komponente – die Gewinne der juristischen Personen – basiert ebenfalls auf den Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer. Wie bei den Vermögenssteuern genügen jedoch die heute vorhandenen statistischen Unterlagen den Anforderungen der NFA nicht. So muss auch bei dieser ASG-Komponente bis zur Schliessung dieser statistischen Lücke auf Modellrechnungen zurückgegriffen werden.

Abbildung 5.2 Die Berechnung der ASG-Komponente „Gewinn juristischer Personen“



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d: 9

Bei der Berechnung dieser ASG-Komponente werden in einem ersten Schritt die steuerbaren Gewinne aller juristischen Personen eines Kantons zusammengezählt. Davon werden die Gewinne von Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften – die so genannten Nettobeteiligungserträge – abgezogen, um zu verhindern, dass diese mehrfach in der Berechnung berücksichtigt werden. Dieser Beteiligungsabzug wird im Rahmen der NFA auch als „erste Holdingkorrektur“ bezeichnet. Zusätzlich ist noch eine „zweite Holdingkorrektur“ notwendig. Diese trägt dem besonderen Steuerstatus der Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften Rechnung. Denn diese Gesellschaften profitieren von Steuerprivilegien und können ihre Gewinne zu deutlich tieferen Sätzen versteuern als die übrigen juristischen Personen. Daher werden die Gewinne der privilegiert besteuerten Gesellschaften mit einem Faktor β gewichtet. Gemäss den jüngsten Berechnungen beträgt dieser Faktor bei Holdinggesellschaften 2.4 Prozent, bei

Domizilgesellschaften 7.4 Prozent und bei gemischten Gesellschaften 17.1 Prozent. Dies bedeutet, dass die Gewinne der Holdinggesellschaften z.B. nur im Umfang von 2.4 Prozent bei der Berechnung der ASG berücksichtigt werden.

Tabelle 5.3 Gewinne der juristischen Personen, in Franken pro Einwohner

	Gewinne gemäss direkter Bundessteuer	Gewinne nach der 1. Holdingkorrektur	Gewinne ordentlich besteuarter Gesellschaften	Gewinne privilegiert besteuarter Gesellschaften (2. Holdingkorrektur)	ASG-Gewinne
Zürich	13'402	6'760	2'855	364	3'219
Bern	2'916	2'216	1'240	91	1'331
Luzern	5'891	3'910	2'040	174	2'214
Uri	6'735	5'167	1'793	314	2'107
Schwyz	46'875	36'507	2'988	3'121	6'109
Obwalden	2'594	1'976	1'314	62	1'376
Nidwalden	13'610	8'579	3'367	485	3'852
Glarus	48'620	28'210	1'328	2'503	3'831
Zug	96'106	54'738	11'749	4'003	15'751
Freiburg	9'720	5'469	1'061	410	1'471
Solothurn	2'927	2'468	1'770	65	1'835
Basel-Stadt	49'142	22'263	5'366	1'573	6'939
Basel-Landschaft	4'908	3'647	2'184	136	2'320
Schaffhausen	8'803	4'492	2'360	199	2'559
Appenzell A. Rh.	2'746	2'385	1'621	71	1'692
Appenzell I. Rh.	6'671	4'216	2'090	198	2'288
St. Gallen	3'122	2'484	1'883	56	1'939
Graubünden	7'203	4'383	2'461	179	2'640
Aargau	4'407	2'595	2'102	46	2'148
Thurgau	3'514	2'503	1'603	84	1'687
Tessin	6'506	5'746	3'233	238	3'472
Waadt	6'842	3'061	1'459	149	1'608
Wallis	1'350	1'283	1'102	17	1'120
Neuenburg	11'235	5'927	1'882	377	2'258
Genf	18'460	16'705	4'246	1'160	5'406
Jura	4'687	3'579	1'574	187	1'761
Schweiz	10'553	6'500	2'343	387	2'730

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d: 10

In der Tabelle 5.4 werden schliesslich die drei ASG-Komponenten und das ASG-Total jeweils pro Einwohner sowie der Ressourcenindex aller Kantone ausgewiesen. Das gesamtschweizerische Mittel des ASG-Totals entspricht 100 Punkten beim Ressourcenindex. Kantone mit einem Ressourcenindex von weniger als 100 Punkten werden entsprechend als ressourcenschwach und Kantone mit mehr als 100 Punkten werden als ressourcenstark bezeichnet.

Tabelle 5.4 Ressourcenpotenzial der Kantone 2002, in Franken pro Einwohner

	ASG- Einkom- men	ASG- Vermögen	ASG- Gewinne	ASG-Total	Ressour- cenindex
Zürich	20'795	3'272	3'219	27'286	132.3
Bern	13'428	1'385	1'331	16'144	78.2
Luzern	13'291	1'218	2'214	16'724	81.1
Uri	11'273	1'680	2'107	15'059	73.0
Schwyz	15'862	1'783	6'109	23'754	115.1
Obwalden	12'388	1'165	1'376	14'929	72.4
Nidwalden	18'969	3'329	3'852	26'150	126.7
Glarus	12'837	1'939	3'831	18'607	90.2
Zug	23'858	3'819	15'751	43'429	210.5
Freiburg	12'104	1'036	1'471	14'611	70.8
Solothurn	14'618	986	1'835	17'439	84.5
Basel-Stadt	19'219	1'839	6'939	27'997	135.7
Basel-Landschaft	19'723	1'964	2'320	24'008	116.4
Schaffhausen	14'596	1'854	2'559	19'009	92.1
Appenzell A. Rh.	14'665	2'338	1'692	18'695	90.6
Appenzell I. Rh.	13'019	2'162	2'288	17'469	84.7
St. Gallen	13'832	1'930	1'939	17'701	85.8
Graubünden	14'908	2'784	2'640	20'332	98.5
Aargau	15'986	1'648	2'148	19'782	95.9
Thurgau	13'228	1'524	1'687	16'438	79.7
Tessin	14'019	1'557	3'472	19'048	92.3
Waadt	16'338	1'449	1'608	19'395	94.0
Wallis	11'392	1'196	1'120	13'708	66.4
Neuenburg	13'214	1'378	2'258	16'851	81.7
Genf	19'377	1'972	5'406	26'755	129.7
Jura	10'555	980	1'761	13'296	64.4
Schweiz	16'003	1'899	2'730	20'632	100.0

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004d: 12

5.2 Der Ressourcenausgleich

Das Kernstück des neuen Ausgleichssystems stellt der Ressourcenausgleich – das eigentliche Umverteilungsinstrument der NFA – dar. Mit ihm soll die finanzielle Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone verbessert werden. Der Ressourcenausgleich besteht aus zwei Ausgleichsgefässen (vgl. Abbildung 3.1). Zum einen aus dem horizontalen Ressourcenausgleich (HRA), der durch die ressourcenstarken Kantone finanziert wird, und zum anderen aus dem vertikalen Ressourcenausgleich (VRA), der durch den Bund finanziert wird. Empfänger der Ausgleichszahlungen sind bei beiden Ausgleichsgefässen jeweils lediglich die ressourcenschwachen Kantone. Die Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich werden als nicht zweckgebundene Beiträge überwiesen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004e:1).¹⁸

Im Gegensatz zum heute geltenden Ausgleichssystem, welches sich auf Dutzende von Einzelmassnahmen stützt und sich daher einer effektiven, politischen Steuerung entzieht, wurde bei der Konzeption des Ressourcenausgleichs grosses Gewicht darauf gelegt, dass er in seinen Auswirkungen politisch steuer- und kontrollierbar bleibt. Dies hat sich in zwei Bereichen niedergeschlagen:

- *Die Zieldefinition des Ressourcenausgleichs:* Das Ziel, das mit dem Ressourcenausgleich verfolgt werden soll, wird nicht nur schwammig als „Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone“ umschrieben, sondern auch mit Hilfe einer Kennzahl klar definiert: Nach erfolgtem Finanzausgleich soll jeder ressourcenschwache Kanton über eigene, frei verfügbare Ressourcen im Umfang von 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts verfügen. Mit anderen Worten: Jeder Kanton soll nach erfolgtem Finanzausgleich einen Stand von mindestens 85 Punkten beim Ressourcenausgleich aufweisen. Diese quantifizierbare Definition hat gleich mehrere Vorzüge:
 - Das zu erreichende Ziel ist einfach und transparent festgelegt.
 - Der Grad der Zielerreichung kann mit ohne grossen Aufwand beurteilt werden.
 - Die Zieldefinition kann aus politischen Gründen verändert werden. Will man mehr Umverteilung wird der Eckwert erhöht, will man weniger, wird er verringert.
- *Die Festlegung der Dotierung der beiden Ausgleichsgefässe:* Die NFA sieht vor, dass der National- und der Ständerat sowohl die Höhe des Bundesbeitrages (VRA) als auch die Höhe des Beitrages der ressourcenstarken Kantone (HRA) an den Ressourcenausgleich alle vier Jahre neu fest-

¹⁸ Sämtliche Ausführungen des Abschnittes 5.2 beziehen sich, wenn nicht anders vermerkt, auf diese Publikation.

legen können. Auf Grund der aktuellsten Modellberechnungen soll der Ressourcenausgleich bei Inkraftsetzung der NFA mit einem Bundesbeitrag von rund 1.6 Milliarden Franken und einem Beitrag der ressourcenstarken Kantone von rund 1.1 Milliarden Franken finanziert werden. Insgesamt können demnach rund 2.7 Milliarden Franken an die ressourcenschwachen Kantone verteilt werden.

Anhand der Festlegung dieser drei Eckwerte – Zieldefinition, VRA und HRA – lässt sich der Ressourcenausgleich steuern und auf seine Wirkung hin kontrollieren. Die Festlegung des Ausmasses der zukünftigen Umverteilung zwischen ressourcenstarken und -schwachen Kantonen wird demnach in Zukunft durch einen eindeutigen politischen Entscheid bestimmt werden.

Allerdings sind im Gesamtsystem der NFA auch Leitplanken bezüglich des Gestaltungsspielraumes des Parlamentes enthalten. So soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Ausgleichsgefässen bestehen. Daher wurde sowohl in der Bundesverfassung als auch im neuen Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich festgehalten, dass der jährliche Beitrag der ressourcenstarken Kantone (HRA) mindestens 67 Prozent und maximal 80 Prozent des Bundesbeitrages (VRA) betragen soll. Ferner werden die Bundesbeschlüsse mit denen die Dotierungen der beiden Ausgleichsgefässe festgelegt werden, dem Referendum und somit der direkten Kontrolle der Stimmberechtigten unterstehen.

Als Grundlage für die jeweils neue Festlegung der Beiträge wird der Bundesrat zuvor dem eidgenössischen Parlament alle vier Jahre einen Wirkungsbericht vorlegen. Dieser wird darüber Aufschluss geben, inwieweit das definierte Ziel erreicht worden ist. Zudem wird ausgewiesen, welche Kantone wie viel in den Ressourcenausgleich einbezahlt oder aus dem Ressourcenausgleich erhalten haben. Schliesslich wird der Wirkungsbericht auch analysieren, welche Auswirkungen die Umverteilung durch den Ressourcenausgleich auf die Steuersätze in Kantonen hat. Ob z.B. in ressourcenschwachen Kantonen dank der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich die Steuersätze verringert werden konnten oder ob in den ressourcenstarken Kantonen die Steuern erhöht werden mussten, um die Einzahlungen in den Ressourcenausgleich zu finanzieren. Insbesondere soll der Wirkungsbericht auch abklären, wie sich allfällige Steuererhöhungen in den ressourcenstarken Kantonen auf deren Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des internationalen Standortwettbewerbs auswirken.

Während das eidgenössische Parlament also alle vier Jahre die Beiträge an den Ressourcenausgleich festlegt, ist für die Jahre dazwischen eine automatische, jährliche Anpassung vorgesehen:

- *Anpassung des VRA*: Die Anpassung des Bundesbeitrages richtet sich nach der Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials aller Kantone. Wächst z.B. das Ressourcenpotenzial der Kantone um drei Prozent, so wird auch der Bundesbeitrag um drei Prozent erhöht.
- *Anpassung des HRA*: Die Anpassung des Beitrages der ressourcenstarken Kantone hingegen richtet sich lediglich nach der Wachstumsrate von deren eigenem Ressourcenpotenzial. Weisen die ressourcenstarken Kantone z.B. von einem Jahr zum nächsten einen um fünf Prozent höheren Stand beim Ressourcenindex auf, so werden auch ihre Beiträge in den Ressourcenausgleich um fünf Prozent erhöht.

Durch diese Anpassungsmechanismen werden die Beiträge (und somit auch die Auszahlungen) sowohl an der realen Wirtschaftsentwicklung als auch an der Teuerung angepasst.

Das eidgenössische Parlament gibt allerdings lediglich vor, wie hoch die beiden Ausgleichsgefässe des Ressourcenausgleichs dotiert sein sollen. Es wird nicht festlegen, wie die Finanzierung des Beitrages der ressourcenstarken Kantone (VRA) unter diesen selbst aufgeteilt werden soll. Auch wird durch das Parlament nicht geregelt, wie die Verteilung der Gelder an die ressourcenschwachen Kantone zu erfolgen hat. Diese beiden Punkte werden durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg geregelt.

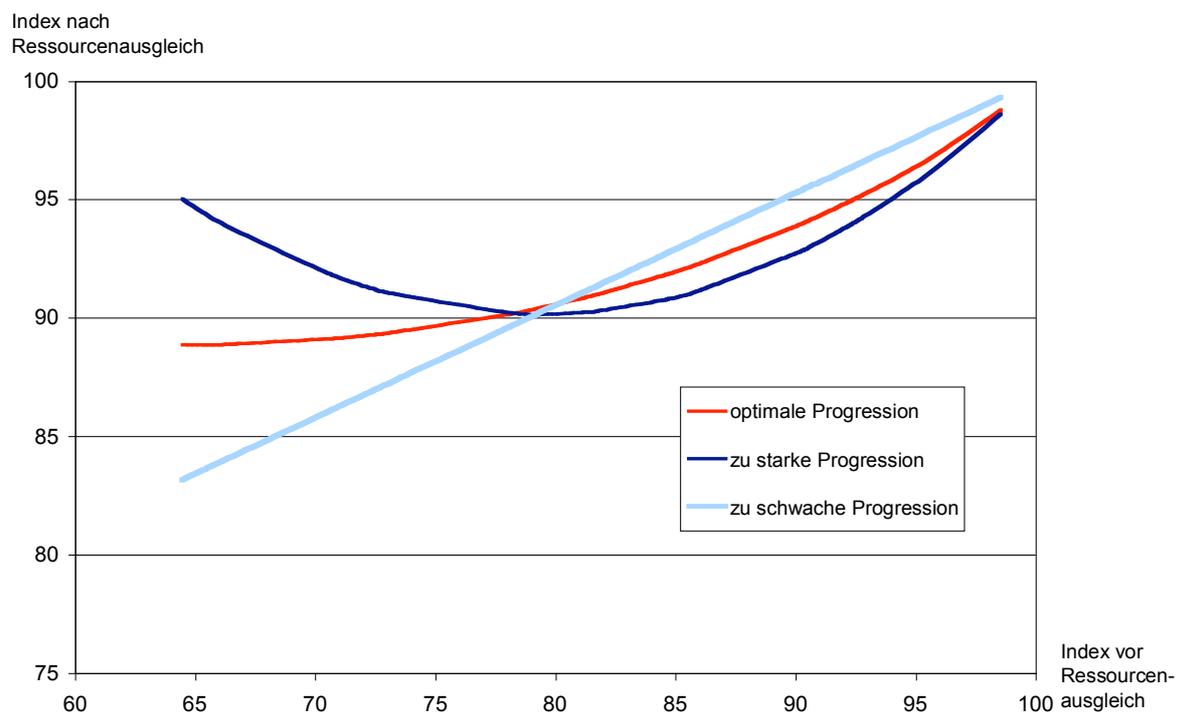
Die ressourcenstarken Kantone sollen ihren Beitrag proportional zu ihrem jeweiligen Stand beim Ressourcenindex einbezahlen. Für jeden über dem Schweizer Durchschnitt liegenden Indexpunkt ist ein bestimmter Frankenbetrag pro Einwohner in den HRA einzubezahlen. Ausgehend von einem Gesamtbeitrag der ressourcenstarken Kantone von rund 1.1 Milliarden Franken beträgt dieser Frankenbetrag gemäss den Modellberechnungen rund 14 Franken. Das heisst, dass ein Kanton mit einem Ressourcenindex von 110 Punkten und 100'000 Einwohnern $10 \times 100'000 \times 14$ Franken in den Ressourcenausgleich einzubezahlen hätte.

Im Gegensatz dazu soll die Auszahlung der Beiträge des Ressourcenausgleichs an die ressourcenschwachen Kantone progressiv erfolgen. Dies bedeutet, dass ein ressourcenschwacher Kanton einen umso höheren Betrag pro Einwohner erhält, je tiefer sein Punktestand beim Index ausfällt. Diese progressive Auszahlung führt dazu, dass Kantone, die nur knapp unter dem Schweizer Durchschnitt liegen, auch nur relativ kleine Ausgleichszahlungen erhalten und dass die Transferzahlungen des Ressourcenausgleichs auf die besonders ressourcenschwachen Kantone konzentriert werden. Dies wiederum ermöglicht es, dass der Ressourcenausgleich das ihm gesetzte Ziel mit möglichst wenig Mitteln erreicht.

Die Stärke der Progression kann allerdings nicht beliebig variiert werden. Es gibt eine optimale Progressionsstärke (vgl. Abbildung 5.3), die sich aus der Beachtung zweier Regeln ergibt:

- *Keine Veränderung der Rangreihenfolge der Kantone bezüglich des Ressourcenpotenzials durch die Auszahlungen des Ressourcenausgleichs:* Bei einer zu starken Progression würde bei den besonders ressourcenschwachen Kantonen der Anreiz entfallen, ihr Ressourcenpotenzial durch eine entsprechende Ausgestaltung ihrer Politik (z.B. ihrer Steuer- oder Wirtschaftspolitik) zu vergrössern. Denn jede weitere Abnahme ihres Ressourcenpotenzials würde durch Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich in gleichem oder grösserem Umfang kompensiert. So könnte ein Kanton, der vor erfolgtem Ressourcenausgleich über einen Ressourcenindex von 80 Punkten verfügt, nach erfolgtem Ressourcenausgleich einen tieferen Wert aufweisen, als ein Kanton, der vor erfolgtem Ressourcenausgleich über lediglich 70 Punkte verfügt hat. Dies kann jedoch verhindert werden, wenn die Rangreihenfolge der Kantone bezüglich ihres Ressourcenpotenzials durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden darf. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass jeder Kanton umso besser gestellt wird, je höher sein Ressourcenpotenzial bereits vor erfolgtem Ressourcenausgleich ausfällt und es besteht weiterhin – trotz bestehender Umverteilung – ein Anreiz, sein Ressourcenpotenzial durch eigene Anstrengungen möglichst zu vergrössern.
- *Einhaltung des Zieles des Ressourcenausgleichs:* Der Ressourcenausgleich verfügt nicht über unbeschränkte Mittel. Gemäss den Modellberechnungen wären es rund 2.7 Milliarden Franken. Fällt der Progressionsatz nun zu gering aus oder würde man auf eine Progression verzichten, würden die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um allen Kantonen zur vorgeschriebenen Mindestausstattung an Ressourcen (85 Indexpunkte) zu verhelfen. Mit Hilfe einer genügend starken Progression können die vorhandenen Mittel auf die besonders ressourcenschwachen Kantone konzentriert werden.

Abbildung 5.3 Auszahlung des Ressourcenausgleichs; Vergleich verschiedener Progressionsstärken



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004e: 12

Die Projektleitung der NFA hat für das Jahr 2002 umfassende Modellrechnungen vorgenommen, so dass gezeigt werden kann, wie sich der Ressourcenausgleich, wäre die NFA 2002 bereits in Kraft getreten, ausgewirkt hätte. In der Tabelle 5.5 sind zunächst die Ein- und Auszahlungen der Kantone in den Ressourcenausgleich sowohl in ihrer gesamten Summe als auch in Franken pro Einwohner aufgeführt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone sowohl aus den Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone als auch aus dem Bundesbeitrag zusammensetzen.

Tabelle 5.5 Ein- und Auszahlungen in den Ressourcenausgleich, Modellrechnung für das Jahr 2002

	Ressourcenindex 2002	Ein- und Auszahlungen des Ressourcenausgleichs 2002	
		In Millionen Franken	In Franken pro Einwohner
Zürich	132.3	-587.2	-454
Bern	78.2	749.1	775
Luzern	81.1	225.4	634
Uri	73.0	35.3	1'063
Schwyz	115.1	-21.2	-213
Obwalden	72.4	33.7	1'099
Nidwalden	126.7	-14.0	-376
Glarus	90.2	13.0	243
Zug	210.5	-148.2	-1'555
Freiburg	70.8	285.9	1'189
Solothurn	84.5	112.7	472
Basel-Stadt	135.7	-99.8	-502
Basel-Landschaft	116.4	-60.5	-230
Schaffhausen	92.1	11.6	176
Appenzell A. Rh.	90.6	11.7	228
Appenzell I. Rh.	84.7	7.0	466
St. Gallen	85.8	187.9	417
Graubünden	98.5	6.8	15
Aargau	95.9	30.8	69
Thurgau	79.7	162.3	702
Tessin	92.3	66.2	170
Waadt	94.0	91.3	119
Wallis	66.4	402.3	1'458
Neuenburg	81.7	102.2	604
Genf	129.7	-167.8	-418
Jura	64.4	111.1	1'586
Schweiz	100.0	-	-

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004e: 15 und 17

Aus der Tabelle 5.5 geht zwar hervor, dass eine Umverteilung zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Kantonen stattfindet und in welchem Umfang diese vorgenommen wird. Es wird jedoch nicht klar, ob sich die finanzielle Situation der ressourcenschwachen Kantone durch den Ressourcenausgleich auch massgeblich verbessert. Insbesondere geht nicht hervor, ob alle Kantone die vorgeschriebene Mindestausstattung von 85 Indexpunkten erreichen. Um eine solche Zielerreichungs- bzw. Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs vor-

zunehmen, muss jedoch zunächst ein methodisches Messproblem überwunden werden: die Frankenbeträge des Ressourcenpotenzials und der Ausgleichszahlungen sind nicht direkt vergleichbar.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone wird in der NFA anhand des grundsätzlich steuerbaren Ressourcenpotenzials – in Form der ASG bzw. des Ressourcenindex – erfasst. Der Ressourcenindex berücksichtigt Einkommen, Vermögen und Gewinne der natürlichen und juristischen Personen in den Kantonen und basiert demnach auf volkswirtschaftlichen Grössen, deren Frankenbeträge nicht direkt mit denjenigen der Ausgleichszahlungen verglichen und verrechnet werden können. Eine Zahlung von 30 Millionen Franken aus dem Ressourcenausgleich kann z.B. nicht mit einer Erhöhung des Ressourcenpotenzials von 30 Millionen Franken gleichgesetzt werden. Zwar verbessern die Ausgleichszahlungen kurzfristig die finanzielle Leistungsfähigkeit. Langfristig ist dies jedoch nur über eine Beeinflussung des Ressourcenpotenzials möglich und dieses kann durch Ausgleichszahlungen nicht direkt beeinflusst werden. Das Ressourcenpotenzial spiegelt die gesamte Wertschöpfung eines Kantones wider und kann letztlich nur durch die Zuwanderung von Personen und Firmen oder durch Wirtschaftswachstum vergrössert werden. Freilich können die Ausgleichszahlungen eine indirekte Wirkung entfalten, indem sie helfen die Standortqualität und somit auch die Wettbewerbsfähigkeit eines Kantons zu verbessern. Ob dies auch eintritt hängt allerdings vom konkreten Verwendungszweck der erhaltenen Ausgleichszahlungen sowie den Entscheidungen der Kantone in anderen Politikbereichen (z.B. der Wirtschafts- oder der Bildungspolitik) ab.

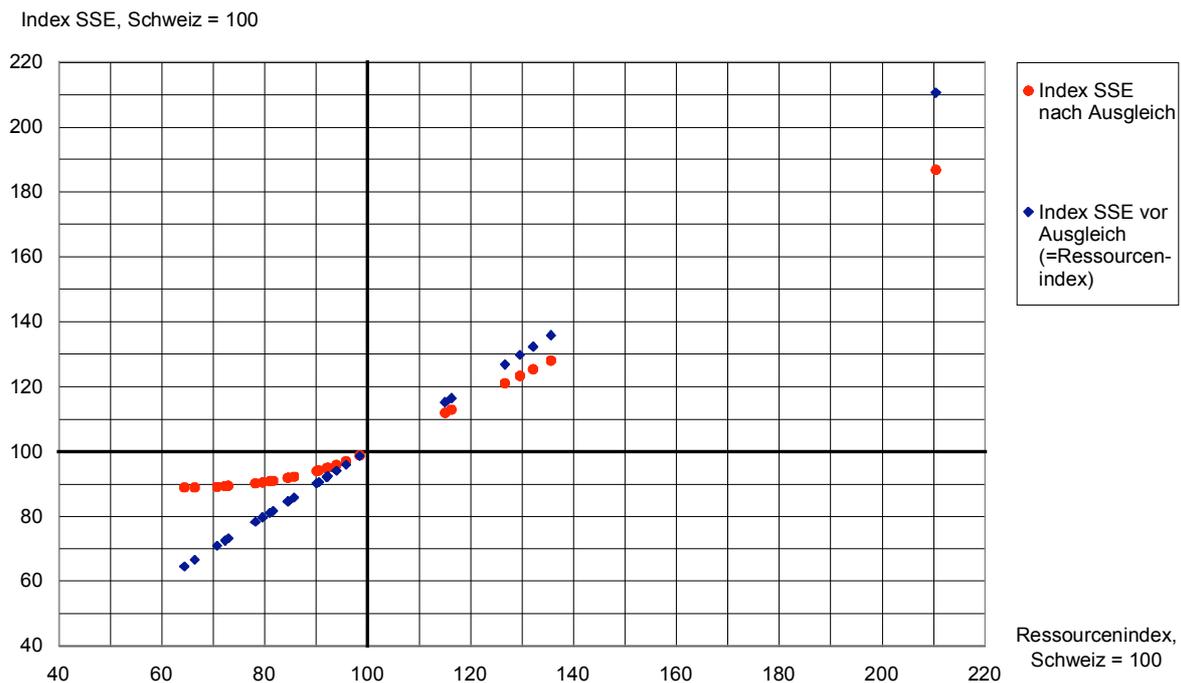
Eine nahe liegende Lösung für dieses Messproblem liegt darin, die Ausgleichszahlungen nicht mit dem Ressourcenpotenzial sondern mit dem tatsächlich ausgeschöpften Ressourcenpotenzial, das heisst mit den Steuereinnahmen der einzelnen Kantone zu verrechnen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Kantone ihr Ressourcenpotenzial unterschiedlich stark ausschöpfen. Vergleiche zwischen den Kantonen wären daher auf Grund der unterschiedlichen Steuerbelastungen stark verzerrt. Kantone mit einer hohen Steuerbelastung würden eine zu hohe finanzielle Leistungsfähigkeit, Kantone mit einer tiefen Steuerbelastung eine zu tiefe finanzielle Leistungsfähigkeit aufweisen. Deshalb wurden für die Modellrechnung des Ressourcenausgleichs die Steuereinnahmen bereinigt und eine Hilfsgrösse – die so genannten standardisierten Steuererträge (SSE) – eingeführt.

Die SSE eines Kantons entsprechen dem erzielbaren Steuerertrag des Kantons unter der Bedingung, dass alle Kantone ihr Ressourcenpotenzial mit einem einheitlichen Steuersatz ausschöpfen. Dieser (theoretische) Steuersatz beträgt ge-

mäss der Modellberechnung 31.5 Prozent.¹⁹ Die SSE liegen für jeden Kanton als Frankenbetrag pro Einwohner vor und können analog zum Vorgehen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials in einem Index dargestellt werden, wobei der gesamtschweizerische Durchschnitt bei 100 Punkten liegt. Da die Berechnung der SSE auf der Annahme bzw. der Bedingung beruht, dass bei allen Kantonen das Ressourcenpotenzial mit demselben Steuersatz ausgeschöpft worden ist, entsprechen die SSE bei allen Kantonen 31.5 Prozent ihres Ressourcenpotenzials. Daher kann der SSE-Indexwert eines Kantons dem Wert seines Ressourcenindex gleichgesetzt werden.

Mit dem Rückgriff auf den SSE-Index kann nun auch die Wirkung des Ressourcenausgleichs im Detail aufgezeigt werden. Die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs sind in der Abbildung 5.4 und in der Tabelle 5.6 dargestellt.

Abbildung 5.4 Wirkung des Ressourcenausgleichs, Modellrechnung für das Jahr 2002



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004e: 16

In der Tabelle 5.6 ist zunächst der SSE-Frankenbetrag und der SSE-Indexwert vor erfolgtem Ressourcenausgleich aufgeführt (Spalten A und B). Mit dem SSE-Frankenbetrag werden dann die Be- und Entlastungen durch den Ressourcenausgleich (Spalte C) verrechnet, was den SSE-Frankenbetrag nach erfolgtem

¹⁹ Für eine detaillierte Erläuterung der Berechnungsweise vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement / Konferenz der Kantonsregierungen 2004e: 14.

Ausgleich ergibt (Spalte D), der wiederum als in einen Index (Spalte E) umgerechnet und direkt mit dem SSE-Index vor erfolgtem Ausgleich verglichen werden kann.

Tabelle 5.6 Auswirkungen des Ressourcenausgleichs, Modellrechnung für das Jahr 2002

	SSE vor Ressourcenausgleich (in Franken pro Einwohner) (A)	Index SSE vor Ressourcenausgleich (=Ressourcenausgleich) (B)	Ressourcenausgleichszahlungen (in Franken pro Einwohner) ©	SSE nach Ressourcenausgleich (in Franken pro Einwohner) (D)	Index SSE nach Ressourcenausgleich (E)
Zürich	8'587	132.3	-454	8'134	125.3
Bern	5'081	78.2	775	5'856	90.2
Luzern	5'263	81.1	634	5'897	90.8
Uri	4'740	73.0	1'063	5'802	89.4
Schwyz	7'476	115.1	-213	7'263	111.9
Obwalden	4'699	72.4	1'099	5'797	89.3
Nidwalden	8'230	126.7	-376	7'854	120.9
Glarus	5'856	90.2	243	6'099	93.9
Zug	13'668	210.5	-1'555	12'113	186.5
Freiburg	4'599	70.8	1'189	5'788	89.1
Solothurn	5'489	84.5	472	5'961	91.8
Basel-Stadt	8'811	135.7	-502	8'309	128.0
Basel-Landschaft	7'556	116.4	-230	7'325	112.8
Schaffhausen	5'983	92.1	176	6'159	94.8
Appenzell A. Rh.	5'884	90.6	228	6'112	94.1
Appenzell I. Rh.	5'498	84.7	466	5'964	91.8
St. Gallen	5'571	85.8	417	5'988	92.2
Graubünden	6'399	98.5	15	6'414	98.8
Aargau	6'226	95.9	69	6'295	96.9
Thurgau	5'174	79.7	702	5'876	90.5
Tessin	5'995	92.3	170	6'165	94.9
Waadt	6'104	94.0	119	6'223	95.8
Wallis	4'314	66.4	1'458	5'772	88.9
Neuenburg	5'303	81.7	604	5'907	91.0
Genf	8'421	129.7	-418	8'003	123.2
Jura	4'185	64.4	1'586	5'770	88.9
Schweiz	-	100.0	-	-	100.0

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004e: 16

Aus der Tabelle 5.6 geht hervor, dass nach erfolgtem Ressourcenausgleich sämtliche Kantone über dem verlangten Mindestausstattungswert von 85 Indexpunkten zu liegen kommen. Auch können Aussagen über den Umfang der Umverteilung gemacht werden. Der ressourcenschwächste Kanton (Kanton Jura) kann durch den Ressourcenausgleich seine finanzielle Leistungsfähigkeit von 64.4 auf 88.9 Punkte verbessern, während der ressourcenstärkste Kanton (Kanton Zug) von 210.5 auf 186.5 Punkte zurückfällt. Vor erfolgtem Ressourcenausgleich verfügte der Kanton Zug gegenüber dem Kanton Jura über das 3.2fache Ressourcenpotenzial, nach erfolgtem Ausgleich noch über das 2.1fache. Ob dieses Ausmass an Umverteilung nun bereits zu viel oder noch zu wenig ist, ist eine politische Frage, die nach Einführung der NFA alle vier Jahre im eidgenössischen Parlament durch das Festlegen der Dotierung der Ausgleichsgefässe des Ressourcenausgleichs neu entschieden werden kann.

5.3 Der Lastenausgleich des Bundes

Der Ressourcenausgleich ist nicht das einzige Instrument des neuen Finanzausgleichssystems. Er wird noch durch den Lastenausgleich des Bundes ergänzt. Während der Ressourcenausgleich auf eine Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone abzielt, sollen die Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich Kantonen mit spezifischen strukturellen Sonderlasten zu Gute kommen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f).²⁰

Bereits der heute geltende Finanzausgleich berücksichtigt solche strukturellen Sonderlasten, indem der „Anteil Berggebiet“ im Finanzkraftindex berücksichtigt wird. Je höher dieser Anteil ausfällt, umso höhere Finanzkraftzuschläge erhält ein Kanton zugesprochen. Gegenüber der heute geltenden Lösung weist der Lastenausgleich der NFA jedoch zumindest zwei gewichtige Vorteile auf:

- Die strukturellen Sonderlasten werden getrennt von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone erfasst und abgegolten. Diese Trennung erhöht die Transparenz des gesamten Finanzausgleichssystems wesentlich.
- Es werden nicht nur die strukturellen Sonderlasten der Berggebiete berücksichtigt, sondern auch die ausserordentlichen Lasten der Städte und Agglomerationen einbezogen.

Der Lastenausgleich wird ausschliesslich durch den Bund finanziert und besteht aus zwei Ausgleichsgefässen: dem geografisch-topografischen Lastenausgleich

²⁰ Sämtliche Ausführungen des Abschnittes 5.3 beziehen sich, wenn nicht anders vermerkt, auf diese Publikation.

(GLA), der die Sonderlasten der Berggebiete und Randregionen erfasst, und aus dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA), der selbst wiederum Sonderlasten aus zwei Bereichen abdeckt. Zum einen berücksichtigt der SLA Sonderlasten, die sich aus der Bevölkerungsstruktur ergeben. Zum anderen erfasst er Sonderlasten, die in den Städten bzw. den Kernstädten (Zentrumslasten) anfallen. Die Ausgleichszahlungen sowohl aus dem GLA als auch aus dem SLA werden als nicht zweckgebundene Mittel an die Kantone überwiesen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen, richtet sich allein nach der Höhe der strukturellen Sonderlasten, die die Kantone zu tragen haben. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone spielt dabei keine Rolle.

Analog zum Ressourcenausgleich ist auch beim Lastenausgleich des Bundes vorgesehen, dass das eidgenössische Parlament die Dotierung der Ausgleichsgefässe alle vier Jahre unter Berücksichtigung eines durch den Bundesrat erstellten Wirkungs- und Zielerreichungsberichtes festlegen wird. Auch dieser Parlamentsbeschluss wird dem Referendum unterstellt sein. Dabei sollen sowohl für den GLA als auch für die beiden Bereiche des SLA jeweils separate Beträge gesprochen werden. Bei der Bestimmung der Ausgleichssummen ist das Parlament grundsätzlich frei. Dennoch sollten dabei zwei Grundsätze eingehalten werden:

- Die Dotierung der drei Ausgleichsgefässe bzw. Bereiche sollte nicht gänzlich losgelöst vom effektiven Ausmass der anfallenden Sonderlasten erfolgen. Untersuchungen der NFA-Projektleitung haben gezeigt, dass ca. 28 Prozent der Sonderlasten als geografisch-topografische Sonderlasten, 27 Prozent als Sonderlasten auf Grund der Bevölkerungsstruktur und 45 Prozent als Sonderlasten der Kernstädte anfallen.
- Zudem sollte nicht vergessen werden, dass nicht sämtliche Sonderlasten, sondern lediglich die Sonderlasten der am stärksten belasteten Kantone abgegolten werden sollen.

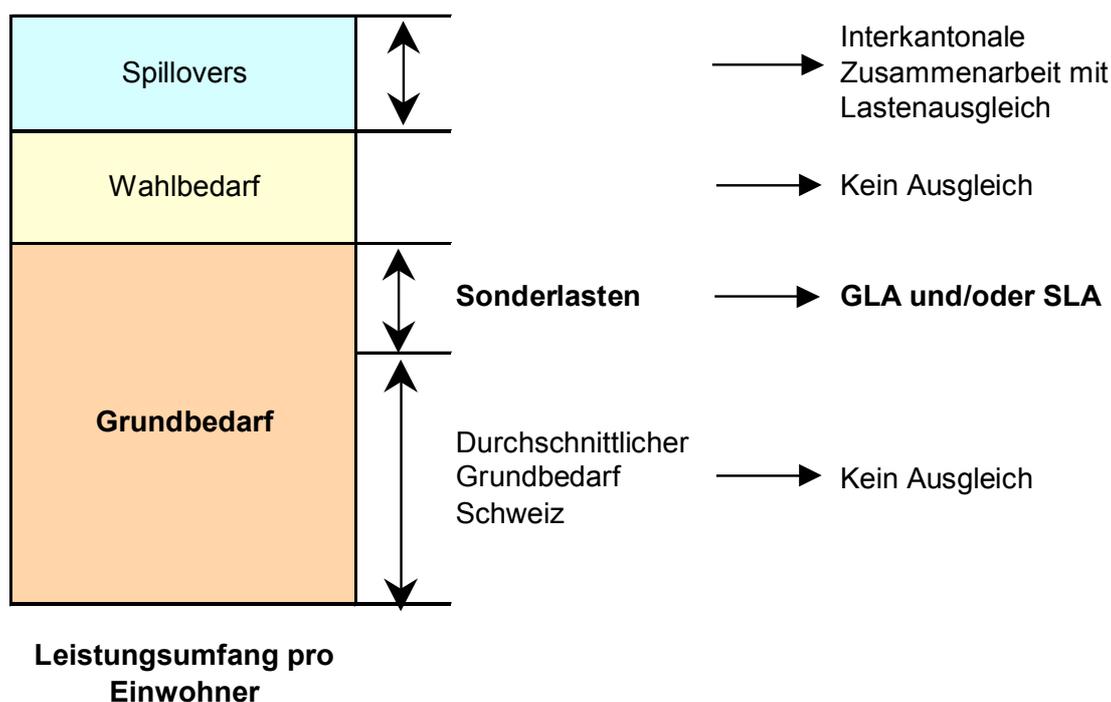
Für die Festlegung der Ausgleichssummen in den Jahren zwischen zwei Parlamentsbeschlüssen ist ebenfalls analog zum Ressourcenausgleich eine automatische Fortschreibung vorgesehen, indem der Bundesrat die Ausgleichssummen jeweils der Teuerung anpasst.

Bevor nun näher auf die beiden Ausgleichsgefässe eingegangen werden kann, sollte noch der Begriff der „Sonderlasten“ geklärt werden. In der Abbildung 5.5 wird das Konzept der Sonderlasten, wie es im Rahmen der NFA verwendet wird, veranschaulicht.

Ausgehend von den Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen werden als Sonderlasten jene kantonalen Ausgaben

bezeichnet, die bei einzelnen Kantonen auf Grund von spezifischen strukturellen Begebenheiten übermässig hoch ausfallen. Dabei können Sonderlasten jedoch nicht generell mit überdurchschnittlich hohen Ausgaben pro Einwohner gleichgesetzt werden.

Abbildung 5.5 Abgrenzung von Sonderlasten im Rahmen der NFA



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 3

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone können aus der Sicht der NFA in drei Kategorien eingeteilt werden: den Grundbedarf, den Wahlbedarf und die Spillovers.

Der *Grundbedarf* beinhaltet die Ausgaben, die für ein Mindestmass an vom Staat zur Verfügung gestellten Gütern und Dienstleistungen aufgewendet werden müssen. In zahlreichen Politikbereichen sind „Mindeststandards“ für die zu erbringenden staatlichen Aufgaben definiert. So z.B. in den Bereichen Bildung und soziale Sicherheit. Durch die Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht, zu sorgen. Auch im Bereich der sozialen Sicherheit garantiert die Bundesverfassung allen Einwohnerinnen und Einwohnern das Recht auf Hilfe und Betreuung in Notlagen. Ähnliche Vorgaben existieren in zahlreichen weiteren Politikbereichen. Die Bereitstellung dieses Grundbedarfs an staatlichen Leistungen kann je nach Bevölkerungs- oder Siedlungsstruktur, nach der geografischen Lage oder der topografischen Beschaffenheit eines Kantons mit überdurch-

schnittlichen Kosten verbunden sein. Lediglich diese Kosten werden als Sonderlasten bezeichnet und sollen durch den Lastenausgleich des Bundes abgegolten werden.

In allen Kantonen werden – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – zusätzlich staatliche Leistungen angeboten, die über die Leistungen des Grundbedarfs hinausgehen: z.B. Schwimmbäder oder kulturelle Einrichtungen. Die Kosten für diese Leistungen werden als *Wahlbedarf* bezeichnet, da sie nicht z.B. von der Bundesverfassung verordnet worden sind, sondern auf Grund der Entscheide und Präferenzen der jeweiligen Kantonsbevölkerungen vom Staat angeboten werden. Entsprechend sollen auch die Kantone diese Kosten jeweils selbst tragen.

Oft werden Leistungen des Wahlbedarfs (z.B. kulturelle Einrichtungen) auch von Bürger/-innen anderer Kantone benutzt, ohne dass diese oder deren Wohnkantone für die Kosten dieses Konsums vollständig aufkommen. In einem solchen Fall spricht man von *Spillovers* bzw. externen Effekten. Die Spillover-Problematik wird im Rahmen der NFA mit der verbesserten interkantonalen Zusammenarbeit und mit einem interkantonalen Lastenausgleich berücksichtigt (vgl. Abschnitt 4.3) und deshalb fallen die Kosten der Spillovers nicht in den Bereich des Lastenausgleichs des Bundes.

Mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) werden Sonderlasten abgegolten, die durch die topografische Beschaffenheit oder durch eine geringe Siedlungsdichte eines Kantons bedingt sind. Dabei werden drei Kategorien von Sonderlasten unterschieden:

- *Lasten der Steilheit*: In Gebieten mit steilen Hanglagen fallen Sonderlasten z.B. durch die überdurchschnittlichen Kosten bei der Waldbewirtschaftung bzw. –pflege (Schutzwälder), beim Bau von Lawinenverbauungen oder beim Gewässerbau (Hochwasserschutz) an.
- *Lasten der Höhe*: In höher gelegenen Gebieten entstehen Sonderlasten beispielsweise durch die Kosten für den Winterdienst und die höheren Bau- und Unterhaltskosten der Infrastruktur.
- *Lasten der feingliedrigen Besiedelung*: Eine dünne Besiedelung verursacht z.B. Sonderlasten bei der Infrastruktur (ein grösseres Netz an Strassen oder Wasser- und Stromleitungen ist notwendig) und der Bereitstellung der staatlichen Leistungen im Bildungs- oder Gesundheitsbereich.

Diese drei Kategorien werden anhand von vier Teilindikatoren erfasst:

- Die Lasten der Steilheit werden durch den Medianwert der Höhe über Meer der produktiven Fläche erfasst und fliessen mit einem Gewicht von 33.3 Prozent in die Berechnung der Ausgleichszahlungen ein.
- Die Lasten der Höhe werden durch den Anteil der Einwohner, die auf über 800 Meter über Meer wohnen, erfasst und ebenfalls mit 33.3 Prozent bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen berücksichtigt.
- Die Lasten der feingliedrigen Besiedelung werden zum einen durch den Anteil der Einwohner, die in Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern leben und zum anderen mit der Bevölkerungsdichte erfasst, wobei beide Indikatoren jeweils mit 16.7 Prozent in die Berechnung der Ausgleichszahlungen einbezogen werden.

Ein Gutachten hat aufgezeigt, dass diese Indikatoren generell geeignet sind, die entsprechenden Sonderlasten abzubilden und dass die einzelnen Gewichtungen in etwa dem Ausmass der anfallenden Sonderlasten in den drei Kategorien entsprechen (vgl. Ecoplan 2004).

Für jeden dieser Teilindikatoren wird ein eigener Index berechnet, wobei die Vorgehensweise bei allen vier Teilindikatoren dieselbe ist:

- In einem ersten Schritt werden für jeden Kanton die Masszahlen der vier Teilindikatoren errechnet und in einem Index, bei dem der gesamtschweizerische Durchschnitt 100 Punkten entspricht, festgehalten.
- Danach werden von den kantonalen Indexwerten 100 Punkte abgezogen, so dass nur noch Kantone mit einem ursprünglichen Indexwert von über 100 Punkten positive Werte aufweisen. Negative Werte werden auf null gesetzt. Damit soll erreicht werden, dass lediglich die überdurchschnittlich von Sonderlasten betroffenen Kantone in den Genuss von Ausgleichszahlungen gelangen.
- Diese „bereinigten“ Indexwerte werden anschliessend mit der entsprechenden Grundgesamtheit der Indikatoren (z.B. der Fläche oder der Bevölkerung, die auf über 800 Meter über Meer wohnt) multipliziert. Die Höhe der Ausgleichszahlungen, die die Kantone erhalten, wird für jeden Teilindikator proportional zur Höhe dieser Masszahlen errechnet.

Dem GLA stehen insgesamt rund 285.6 Millionen Franken zur Abgeltung der geografisch-topografischen Sonderlasten zur Verfügung. Gemäss der bereits er-

wähnten Gewichtung werden die drei Sonderlast-Kategorien mit jeweils 95.6 Millionen Franken berücksichtigt, wobei die beiden Indikatoren der Lasten der feingliedrigen Besiedelung mit jeweils 47.6 Millionen Franken berücksichtigt werden. Die Details bezüglich der Höhe der Ausgleichszahlungen pro Indikator und Kanton können der Tabelle 5.7 entnommen werden.

Tabelle 5.7 Ausgleichszahlungen des GLA in Franken, Modellrechnung für das Jahr 2002

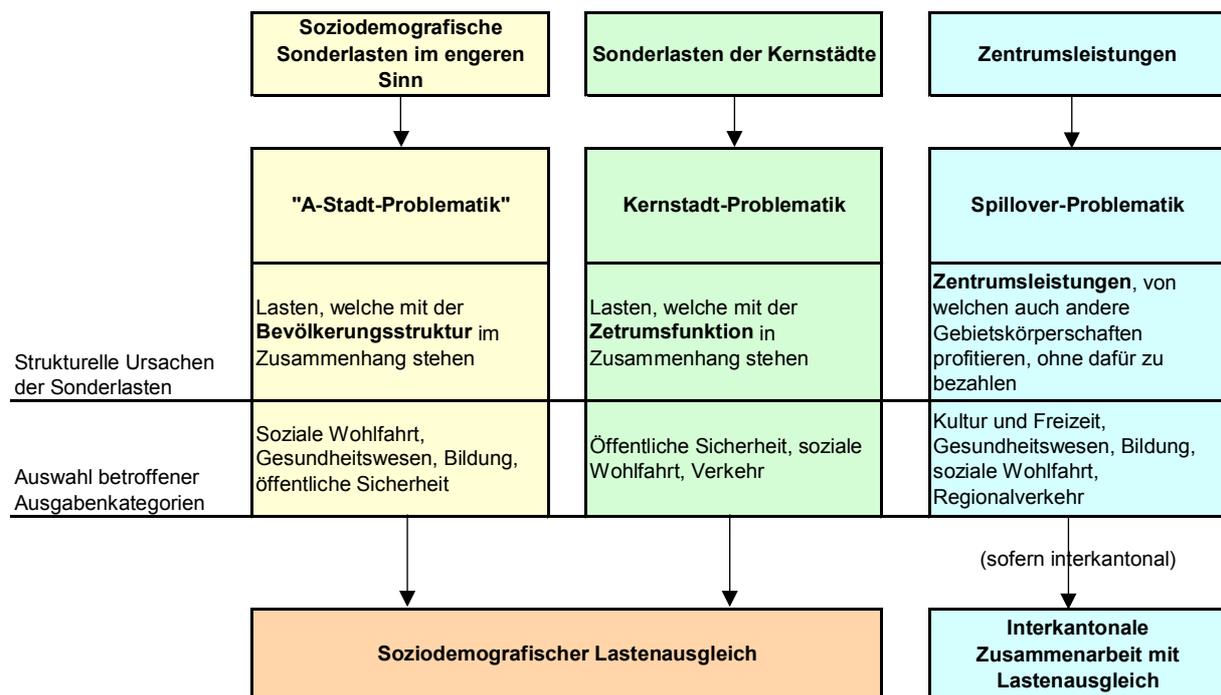
	Lasten der Steilheit (A)	Lasten der Höhe (B)	Lasten der feingliedrigen Besiedelung (C) (D)		Total
Zürich					
Bern		1'849'761	11'853'608	1'659'177	15'362'546
Luzern			5'944'950		5'944'950
Uri	4'854'140	634'729	876'469	2'986'715	9'352'05
Schwyz		1'454'268	1'435'495	607'682	3'497'44
Obwalden	1'306'868	324'608	1'262'057	1'043'153	3'936'68
Nidwalden			603'345	222'995	826'340
Glarus	2'567'598			1'580'979	4'148'57
Zug			72'581		72'581
Freiburg		1'052'794	9'956'049	1'076'102	12'084'945
Solothurn					
Basel-Stadt					
Basel-Landschaft					
Schaffhausen					
Appenzell A. Rh.		13'773'928	1'457'599		15'231'527
Appenzell I. Rh.		3'989'894	1'964'524	302'404	62'56'823
St. Gallen			1'967'448		19'67'448
Graubünden	47'812'520	33'601'033	5'488'797	20'506'042	107'408'391
Aargau					
Thurgau			3'480'625		3'480'62
Tessin	7'457'669			3'615'298	11'072'966
Waadt					
Wallis	31'193'345	19'374'475	203'700	12'460'286	63'231'806
Neuenburg		18'550'637			18'550'637
Genf					
Jura		586'010	1'028'821	1'535'236	3'150'06
Schweiz	95'192'139	95'192'139	47'596'069	47'596'069	285'576'417

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 7

Anmerkungen: A) Teilindikator „Höhenmedian der produktiven Fläche“, B) Teilindikator „Anteil Einwohner mit einer Wohnhöhe über 800 Meter über Meer“, C) Teilindikator „Anteil Einwohner in Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern“ und D) Teilindikator „Bevölkerungsdichte“.

Der *soziodemografische Lastenausgleich (SLA)* soll die Sonderlasten, die sich aus der Bevölkerungsstruktur ergeben, und diejenigen Sonderlasten, die bei den Städten anfallen, abgelten. Für beide Bereiche werden getrennt Indikatoren erfasst und die Ausgleichszahlungen berechnet. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen und der Spillover-Problematik geht aus der Abbildung 5.6 hervor.

Abbildung 5.6 Abgrenzung zwischen A-Stadt-, Kernstadt- und Spillover-Problematik



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 8

Unter dem Begriff der „A-Stadt-Problematik“ wird eine Bevölkerungsstruktur verstanden, die sich durch hohe Anteile an alten und armen Personen, Arbeitslosen, Ausgesteuerten, Alleinerziehenden, Abhängigen, Auszubildenden und Ausländern auszeichnet. Gemeinsam ist all diesen Personengruppen, dass sie einerseits verhältnismässig hohe Kosten „verursachen“ und andererseits nur wenig Steuereinnahmen generieren. Ursprünglich ging man davon aus, dass sich diese Bevölkerungsgruppen vor allem in den Städten konzentrieren würden, weshalb die Problematik auch als „A-Stadt-Problematik“ bezeichnet worden ist (vgl. Frey 1998: 183). Statistische Erhebungen im Rahmen der Arbeiten an der NFA haben jedoch ergeben, dass sich diese Bevölkerungsstrukturen auch in den Agglomerationen und sogar in ländlichen Regionen finden lassen. Daher werden diese Lasten im NFA-Jargon auch als soziodemografische Lasten im engeren Sinn bezeichnet.

Die Sonderlasten der Kernstädte ergeben sich auf Grund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten sowie auf Grund ihrer Grösse und der hohen Bevölkerungsdichte. Diese Lasten schlagen sich in höheren Kosten pro Einwohner z.B. in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit oder des öffentlichen und des Individualverkehrs sowie in einem generell notwendigen höheren Professionalisierungsgrad der Politik und der Verwaltung nieder. Diese Kosten werden ebenfalls durch den SLA abgegolten.

Die Spillover-Problematik hingegen wird im Rahmen des kantonalen Lastenausgleichs und nicht des SLA angegangen (vgl. Abschnitt 4.3).

Die *soziodemografischen Lasten im engeren Sinn* werden durch drei Teilindikatoren erhoben. Dabei kann es nicht darum gehen sämtliche oben erwähnten Bevölkerungsgruppen direkt zu erfassen, da es sonst zu Doppel- und Mehrfachzählungen kommen könnte, denn eine Person kann z.B. gleichzeitig arm sein und sich in einer Ausbildung befinden oder sie kann alt sein und aus dem Ausland stammen. Um diesem Problem zu begegnen wurden zunächst drei Bereiche definiert, deren Sonderlasten erfasst und abgegolten werden sollen:

- *Armut*: Mit diesem Bereich sollen Sonderlasten erfasst werden, die aus hohen Sozialhilfeausgaben und den sozialen Folgekosten von Suchtabhängigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit entstehen.
- *Altersstruktur*: Mit diesem Bereich sollen Sonderlasten erfasst werden, die aus hohen Gesundheits- und Pflegekosten für die älteren Bevölkerungsgruppen entstehen.
- *Ausländerintegration*: In diesem Bereich werden die Sonderlasten im Zusammenhang mit der Integration von Ausländer/-innen erfasst.

Jeder dieser drei Bereiche wird durch einen eigenen Indikator erfasst und anhand der Höhe der gesamtschweizerisch anfallenden Sonderlasten gewichtet. Das gesamte Indikatorenkonzept ist in der Tabelle 5.8 aufgeführt. Da eine gesamtschweizerische Sozialhilfestatistik nicht vor 2006 zur Verfügung stehen wird, musste für die Modellrechnungen ein provisorischer Indikator für den Bereich „Armut“ konzipiert werden. Dieser Behelfsindikator setzt sich aus den Anteilen der Langzeitarbeitslosen, der Bezüger/-innen von Ergänzungsleistungen und der Alleinerziehenden an der Wohnbevölkerung zusammen, die zu einer einzigen Masszahl aggregiert werden, wobei ihnen Gewichte von 34 Prozent, 30 Prozent und 36 Prozent zugewiesen werden.

Tabelle 5.8 Indikatorenkonzept für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn

Bereich / Bezeichnung	Indikator	Quelle und Aufdatierung	Gewichtung
Armut (A)	Anteil der Sozialhilfeempfänger/-innen an der Wohnbevölkerung	Ab 2006: Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik; jährliche Aufdatierung	40 Prozent
Altersstruktur (B)	Anteil der Personen an der Wohnbevölkerung, die mindestens 80 Jahre alt sind	Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik; jährliche Aufdatierung	25 Prozent
Ausländerintegration (C)	Anteil Personen an der Wohnbevölkerung, die von ausserhalb der Schweiz und ihrer direkten Nachbarstaaten stammen und maximal zwölf Jahre in der Schweiz leben	Zentrales Ausländerregister des Bundesamtes für Migration; jährliche Aufdatierung	35 Prozent

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 9.

Die Berechnung eines Indikators für die gesamten soziodemografischen Lasten im engeren Sinn (SLA-Indikator A-C) kann aus der Tabelle 5.9 abgelesen werden. Mit Hilfe eines statistischen Verfahrens zur Zusammenfassung und Gewichtung mehrerer Variablen – dem so genannten Hauptkomponentenverfahren – werden in einem ersten Schritt die drei Behelfsindikatoren für den Bereich A aggregiert. In einem zweiten Schritt werden wiederum mit dem Hauptkomponentenverfahren die Indikatoren der drei Bereiche zu einem Gesamtindikator aggregiert.

Der gesamtschweizerische Mittelwert für diesen Gesamtindikator beträgt 0. Die Bandbreite der Werte reicht von 2.54 als höchstem Wert (Kanton Genf) bis zu -1.35 (Kanton Nidwalden) als tiefstem Wert.

Tabelle 5.9 Berechnung des Gesamtindikators für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn, Modellrechnung für das Jahr 2002

Gewichte	Bereich A (Armut)			Bereiche A-C			SLA-Indikator A-C
	Anteil Langzeitarbeitslose	Anteil EL-Bezüger	Anteil Alleinerziehende	A: Armutsindikator	B: Anteil Hochbetagte	C: Anteil Einwanderer	
	34%	30%	36%	40%	23%	36%	
1 ZH	0.5%	2.1%	2.3%	0.43	3.8%	3.5%	0.60
2 BE	0.2%	2.7%	2.0%	-0.07	4.6%	1.9%	-0.09
3 LU	0.2%	2.9%	1.9%	-0.09	3.7%	2.7%	-0.11
4 UR	0.1%	1.9%	1.5%	-1.09	3.9%	1.3%	-1.21
5 SZ	0.1%	1.8%	1.8%	-0.81	3.2%	2.4%	-0.82
6 OW	0.0%	1.9%	1.7%	-0.99	3.7%	2.3%	-0.74
7 NW	0.0%	1.3%	1.6%	-1.24	2.9%	1.9%	-1.35
8 GL	0.1%	2.1%	2.0%	-0.46	4.3%	2.4%	-0.16
9 ZG	0.3%	1.2%	1.9%	-0.47	2.7%	3.4%	-0.34
10 FR	0.2%	2.9%	2.1%	0.16	3.3%	3.1%	0.02
11 SO	0.3%	1.9%	2.0%	-0.19	4.0%	2.1%	-0.31
12 BS	0.2%	4.2%	2.5%	1.10	6.1%	4.3%	2.23
13 BL	0.2%	1.7%	2.2%	-0.23	3.4%	2.2%	-0.54
14 SH	0.4%	2.1%	2.2%	0.23	4.8%	2.6%	0.45
15 AR	0.1%	1.9%	1.8%	-0.82	4.7%	1.7%	-0.56
16 AI	0.0%	1.4%	1.4%	-1.46	4.0%	1.5%	-1.24
17 SG	0.2%	2.3%	2.1%	-0.15	3.8%	2.5%	-0.18
18 GR	0.1%	1.7%	2.0%	-0.58	4.0%	2.3%	-0.42
19 AG	0.3%	1.4%	1.9%	-0.52	3.1%	2.5%	-0.64
20 TG	0.2%	1.6%	1.9%	-0.56	3.8%	2.0%	-0.61
21 TI	0.5%	4.6%	2.7%	1.86	4.7%	2.4%	1.12
22 VD	0.7%	3.5%	2.6%	1.66	4.2%	4.2%	1.69
23 VS	0.2%	1.4%	2.3%	-0.20	3.2%	2.9%	-0.24
24 NE	0.5%	3.4%	2.5%	1.22	4.4%	3.0%	0.97
25 GE	1.0%	3.2%	3.2%	2.60	3.8%	5.4%	2.54
26 JU	0.2%	3.9%	2.2%	0.65	4.2%	1.6%	-0.05
CH	0.4%	2.5%	2.3%	0.00	4.0%	3.0%	0.00

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 10.

Gemäss den aktuellsten Modellrechnungen ist vorgesehen, für die Ausgleichszahlungen im Bereich der soziodemografischen Lasten im engeren Sinn rund 190 Millionen Franken pro Jahr zur Verfügung zu stellen. Allerdings sollen lediglich Sonderlasten und nicht sämtliche Lasten abgegolten werden. Daher muss im Zusammenhang mit der Festlegung der Ausgleichszahlungen zunächst noch bestimmt werden, ab welchem Indikatorenwert die Kantone überhaupt Ausgleichszahlungen erhalten sollen.

Zu diesem Zweck wird eine Masszahl für die Lasten der Bereiche A bis C berechnet, indem für jeden Kanton die Abweichung seines Indikatorenwertes vom tiefsten Indikatorenwert aller Kantone (gemäss der Modellrechnung der Wert des Kantons Nidwalden) ermittelt wird. Der Mittelwert dieser Masszahlen wird dann als Schwellenwert dafür verwendet, ob ein Kanton Ausgleichszahlungen für die Lasten der Bereiche A bis C erhält oder nicht. Es werden lediglich Kantone berücksichtigt, deren Masszahlen über dem Schwellenwert liegen. Unter diesen Kantonen werden die zur Verfügung stehenden Ausgleichsmittel propor-

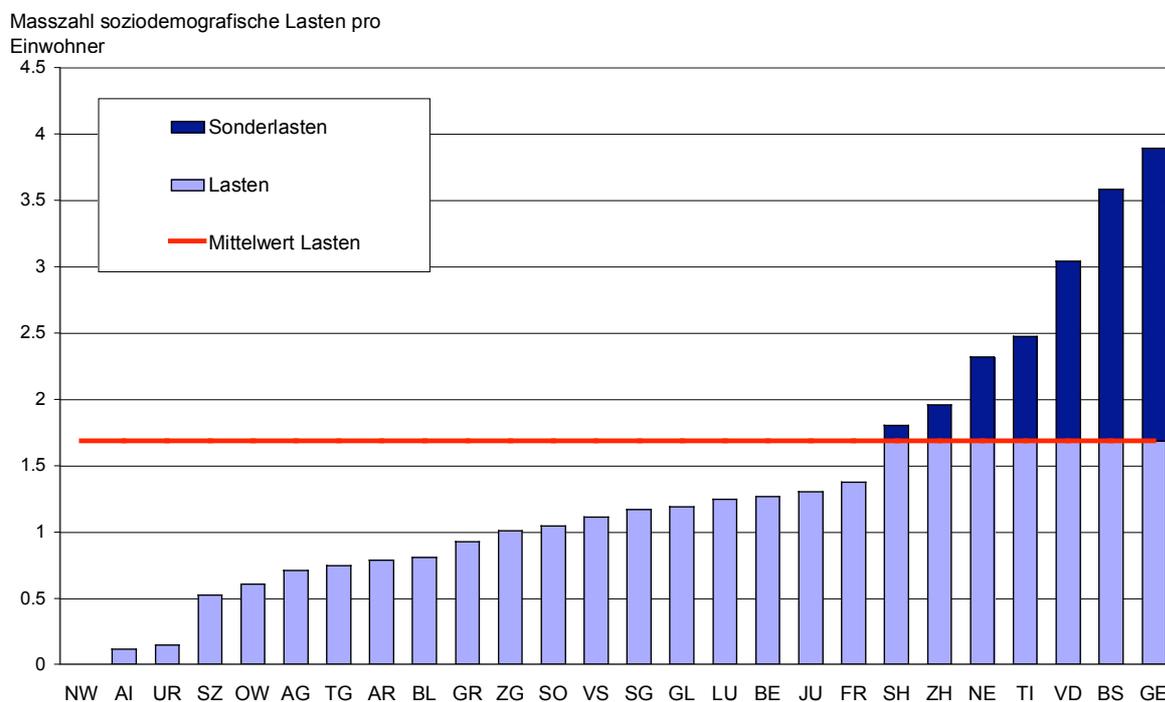
tional zur Höhe der Sonderlasten der einzelnen Kantone verteilt (vgl. Tabelle 5.10 und Abbildung 5.7).

Tabelle 5.10 Berechnung der Ausgleichszahlungen für die Bereiche A bis C, Modellrechnung für das Jahr 2002

	Indikator A-C	Masszahl A-C	Auszahlungen in Franken	Auszahlungen in Franken pro Einwohner
Zürich	0.60	1.96	22'335'166	19
Bern	-0.09	1.26		
Luzern	-0.11	1.25		
Uri	-1.21	0.14		
Schwyz	-0.82	0.53		
Obwalden	-0.74	0.61		
Nidwalden	-1.35	0.00		
Glarus	-0.16	1.19		
Zug	-0.34	1.01		
Freiburg	0.02	1.37		
Solothurn	-0.31	1.04		
Basel-Stadt	2.23	3.58	24'642'335	131
Basel-Landschaft	-0.54	0.81		
Schaffhausen	0.45	1.80	593'111	8
Appenzell A. Rh.	-0.56	0.79		
Appenzell I. Rh.	-1.24	0.11		
St. Gallen	-0.18	1.17		
Graubünden	-0.42	0.93		
Aargau	-0.64	0.71		
Thurgau	-0.61	0.75		
Tessin	1.12	2.47	16'754'209	54
Waadt	1.69	3.04	57'532'082	93
Wallis	-0.24	1.11		
Neuenburg	0.97	2.32	7'228'017	44
Genf	2.54	3.89	61'299'354	15
Jura	-0.05	1.30		
Schwellenwert		1.69		
Schweiz	0.00		190'384'278	27

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 12.

Abbildung 5.7 Bestimmung der Sonderlasten für die Bereiche A bis C, Modellrechnung für das Jahr 2002



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 11.

Der zweite Bereich des SLA – die *Sonderlasten der Kernstädte* – wird grundsätzlich mit der gleichen Vorgehensweise und Methodik erfasst, wie die soziodemografischen Sonderlasten im engeren Sinn. Wiederum werden in einem ersten Schritt drei Bereiche bestimmt, die mit jeweils einem Indikator erfasst werden können, die die strukturellen Ursachen der Sonderlasten der Kernstädte möglichst gut abbilden.²¹ Dabei handelt es sich um die Anzahl Einwohner, die Siedlungsdichte und die Beschäftigungsdichte (Dichte an Arbeitsplätzen). Das Indikatorenkonzept inklusive der Gewichtung der drei Bereiche kann der Tabelle 5.11 entnommen werden.

²¹ Auch diese Indikatoren wurden mit Hilfe eines Gutachtens auf ihre Eignung zur Abbildung der strukturellen Lasten der Kernstädte überprüft und als geeignet beurteilt. Ebenfalls auf Grund dieses Gutachtens wurden die Gewichtungen der Indikatoren festgelegt (vgl. Ecoplan 2004).

Tabelle 5.11 Indikatorenkonzept für die soziodemografischen Lasten im engeren Sinn

Bereich / Bezeichnung	Indikator	Quelle und Aufdatierung	Gewichtung
Einwohnerzahl	Wohnbevölkerung	Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik; jährliche Aufdatierung	35 Prozent
Siedlungsdichte	Wohnbevölkerung und Anzahl Beschäftigte im Verhältnis zur produktiven Fläche	Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik; jährliche Aufdatierung Beschäftigungsstatistik des Bundesamtes für Statistik; Aufdatierung alle drei Jahre Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik; letzte Aufdatierung 1994	37 Prozent
Beschäftigungsdichte	Anzahl Beschäftigte im Verhältnis zur Wohnbevölkerung	Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik; jährliche Aufdatierung Beschäftigungsstatistik des Bundesamtes für Statistik; Aufdatierung alle drei Jahre	28 Prozent

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 13.

Wiederum analog zu den soziodemografischen Sonderlasten im engeren Sinn werden die drei Indikatoren unter Berücksichtigung ihrer Gewichtungen mit Hilfe der Hauptkomponentenanalyse zu einem Indikator – dem *Kernstadtindikator* – aggregiert (vgl. Tabelle 5.12). Allerdings basieren die Indikatoren der Kernstadtlasten im Gegensatz zu den Indikatoren der soziodemografischen Lasten im engeren Sinn auf Gemeindedaten. Der Mittelwert aller Gemeinden der Schweiz 0 beträgt. Die Kantonswerte in der Tabelle 5.12 entsprechen jeweils den Mittelwerten der Gemeinden der Kantone, wobei die Werte der Gemeinden anhand deren Bevölkerungsgrößen gewichtet worden sind.

Tabelle 5.12 Berechnung des Gesamtindikators für die Kernstadtlasten, Modellrechnung für das Jahr 2002

Bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte der Gemeinden des Kantons

		Grösse	Siedlungsdichte	Beschäftigungsquote	Kernstadt-indikator
	<i>Gewichte</i>	<i>35%</i>	<i>37%</i>	<i>28%</i>	
1	ZH	113'824	33	57%	7.06
2	BE	26'677	17	48%	2.05
3	LU	17'171	19	45%	1.69
4	UR	4'163	5	40%	0.31
5	SZ	7'958	7	39%	0.56
6	OW	5'524	1	41%	0.21
7	NW	4'099	6	41%	0.36
8	GL	2'745	2	44%	0.18
9	ZG	13'241	13	61%	1.45
10	FR	7'420	14	39%	0.88
11	SO	5'894	13	44%	0.83
12	BS	153'834	127	77%	13.78
13	BL	9'244	19	43%	1.29
14	SH	17'643	12	47%	1.38
15	AR	6'624	6	38%	0.43
16	AI	3'337	3	34%	0.06
17	SG	17'729	15	48%	1.56
18	GR	7'942	5	48%	0.62
19	AG	5'450	11	44%	0.73
20	TG	7'215	9	40%	0.66
21	TI	6'195	18	50%	1.18
22	VD	29'133	26	43%	2.52
23	VS	7'469	6	42%	0.53
24	NE	16'549	13	47%	1.36
25	GE	84'184	109	54%	9.31
26	JU	3'560	3	42%	0.23
	CH	39'303	26	48%	0.00

Grösse: Einwohner pro Gemeinde

Siedlungsdichte: Einwohner und Beschäftigte pro Hektare

Beschäftigungsquote: Beschäftigte pro Einwohner

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 14.

Die Werte des Kernstadtindikators weisen eine sehr grosse Bandbreite auf. Der grösste Wert beträgt 13.78 Indexpunkte (Kanton Basel-Stadt), während es der geringste Wert auf gerade einmal 0.06 Indexpunkte bringt (Kanton Appenzell Innerrhoden).

Auch die Festlegung des Schwellenwertes, ab dem die Kantone Ausgleichszahlungen für die Kernstadtlasten erhalten, entspricht weitgehend dem Vorgehen bei den soziodemografischen Lasten im engeren Sinn. Wiederum wird zu diesem Zweck eine Masszahl für die entsprechenden Lasten berechnet, indem für jeden Kanton die Abweichung seines Indikatorenwertes vom tiefsten Indikatorenwert aller Kantone (gemäss der Modellrechnung der Wert des Kantons Appenzell Innerrhoden) ermittelt wird (vgl. Tabelle 5.13). Als Grenzwert für die

Unterscheidung zwischen Lasten und Sonderlasten wird nun jedoch nicht der Mittelwert (50 Prozent-Schwellenwert) sondern ein 80 Prozent-Schwellenwert verwendet. Ein Schwellenwert von 80 Prozent bedeutet, dass die Summe der Abweichungen vom Schwellenwert nach oben vier Mal so gross ist, wie nach unten. Dies hat zur Folge, dass die Ausgleichsmittel noch stärker auf diejenigen Kantone mit den grössten Lasten konzentriert werden.

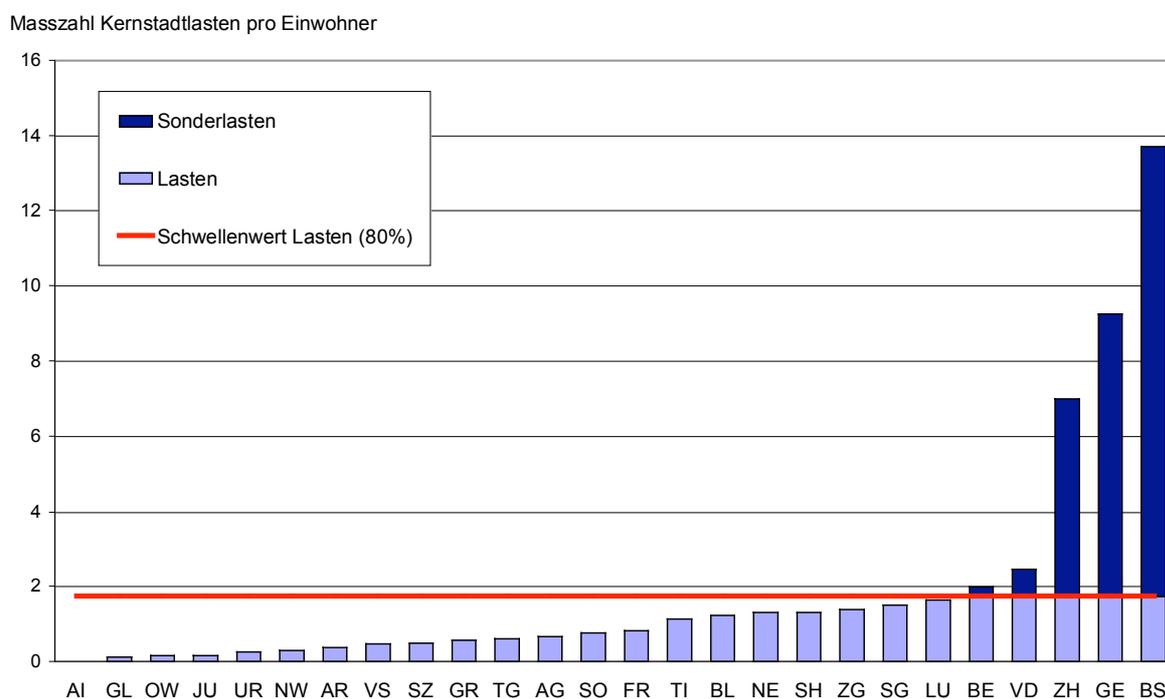
Tabelle 5.13 Berechnung der Ausgleichszahlungen für die Kernstadtlasten, Modellrechnung für das Jahr 2002

	Kernstadtin- dikator	Masszahl der Kernstadtlasten	Auszahlungen in Franken	Auszahlungen in Franken pro Einwoh- ner
Zürich	7.06	7.00	48'923'567	41
Bern	2.05	1.99	1'808'200	2
Luzern	1.69	1.63		
Uri	0.31	0.25		
Schwyz	0.56	0.50		
Obwalden	0.21	0.15		
Nidwalden	0.36	0.30		
Glarus	0.18	0.12		
Zug	1.45	1.39		
Freiburg	0.88	0.82		
Solothurn	0.83	0.77		
Basel-Stadt	13.78	13.72	17'534'620	93
Basel-Landschaft	1.29	1.23		
Schaffhausen	1.38	1.32		
Appenzell A. Rh.	0.43	0.36		
Appenzell I. Rh.	0.06	0.00		
St. Gallen	1.56	1.50		
Graubünden	0.62	0.56		
Aargau	0.73	0.67		
Thurgau	0.66	0.60		
Tessin	1.18	1.12		
Waadt	2.52	2.46	3'430'626	6
Wallis	0.53	0.47		
Neuenburg	1.36	1.30		
Genf	9.31	9.25	23'495'126	58
Jura	0.23	0.17		
Schwellenwert		1.74		
Schweiz	0.23		95'192'139	13

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 17.

Diese Konzentration auf die Kantone zeigt sich in der Tabelle 5.13 und der Abbildung 5.8 deutlich. Insgesamt erhalten nur fünf Kantone Ausgleichszahlungen und die Sonderlast-Abgeltungen an die Kantone Bern und Waadt fallen verhältnismässig gering aus, während die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf namhafte Beträge zugesprochen erhalten. Von den insgesamt rund 95 Millionen Franken, die zur Abgeltung der Kernstadt-Sonderlasten pro Jahr zur Verfügung stehen, entfallen allein rund 50 Prozent auf den Kanton Zürich.

Abbildung 5.8 Bestimmung der Sonderlasten für die Kernstadtlasten, Modellrechnung für das Jahr 2002



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f: 16.

Zum Abschluss dieses Abschnitts sind als Zusammenfassung in der Tabelle 5.14 sämtliche Ausgleichszahlungen des Lastenausgleichs des Bundes an die Kantone – GLA sowie die beiden Bereiche des SLA – aufgeführt.

Tabelle 5.14 Ausgleichszahlungen im Rahmen des Lastenausgleichs des Bundes an die Kantone, Modellrechnung für das Jahr 2002

	Ausgleichszahlungen des GLA (in Franken)	Ausgleichszahlungen des SLA		Total Ausgleichszahlungen (in Franken)
		Soziodemografische Lasten im engeren Sinn (in Franken)	Kernstadtlasten (in Franken)	
Zürich		22'335'166	48'923'567	71'258'733
Bern	15'362'546		1'808'200	17'170'746
Luzern	5'944'950			5'944'950
Uri	9'352'05			9'352'053
Schwyz	3'497'44			3'497'446
Obwalden	3'936'68			3'936'686
Nidwalden	826'340			826'340
Glarus	4'148'57			4'148'578
Zug	72'581			72'581
Freiburg	12'084'945			12'084'945
Solothurn				
Basel-Stadt		24'642'335	17'534'620	42'176'955
Basel-Landschaft				
Schaffhausen		593'111		593'111
Appenzell A. Rh.	15'231'527			15'231'527
Appenzell I. Rh.	62'56'823			6'256'823
St. Gallen	19'67'448			1'967'448
Graubünden	107'408'391			107'408'391
Aargau				
Thurgau	3'480'62			3'480'625
Tessin	11'072'966	16'754'209		2'7827'175
Waadt		57'532'082	3'430'626	60'962'708
Wallis	63'231'806			63'231'806
Neuenburg	18'550'637	7'228'017		25'778'654
Genf		61'299'354	23'495'126	84'794'480
Jura	3'150'06			3'150'068
Schweiz	285'576'417	190'384'278	95'192'139	571'152'834

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004f; eigene Berechnungen.

Box 5.1: Fragen und Aufgaben zum Finanzausgleich im engeren Sinn

	Frage 1: Erläutern Sie die Funktionsweise des Ressourcenindex.
	Frage 2: Nennen Sie wichtigsten Aspekte des Lastenausgleichs des Bundes.
	Frage 3: Erläutern Sie das Konzept der Sonderlasten, das dem Lastenausgleich des Bundes zu Grunde liegt.
	Frage 4: Wie beurteilen Sie den Ressourcenindex im Vergleich zum Finanzkraftindex?
	Frage 5: Wie beurteilen Sie die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs? Taxieren Sie diese als genügend oder eher ungenügend? Begründen Sie Ihre Antwort.
	Frage 4: In Deutschland ist der Länderfinanzausgleich auf eine Angleichung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in allen Bundesländern ausgerichtet. Das Ziel des Ressourcenausgleichs – Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone – ist demgegenüber wesentlich zurückhaltender formuliert. Wie beurteilen Sie die beiden Umverteilungskonzepte anhand ihrer Ziele?
	Frage 5: Alternative zum Ressourcenausgleich: Vor allem von der SP und den Gewerkschaften wird eine Steuerharmonisierung mit Bandbreiten als Alternative zum Ressourcenausgleich vorgeschlagen. Bei einem Bandbreitenmodell – wie es z.B. der Kanton Zürich kennt – wird nicht ein einheitlicher Steuersatz vorgeschrieben, sondern eine Bandbreite von z.B. +/- 20 Prozent um den durchschnittlichen Steuersatz. Wie beurteilen Sie die beiden Alternativen bezüglich der internationalen Standort- und Wettbewerbsattraktivität sowie den Umverteilungs- und Ausgleichswirkungen?
	Frage 6: Finanzausgleichssysteme werden immer wieder dahingehend kritisiert, dass sie bestehende und überkommene Strukturen stützen und somit Innovationen und Wachstum hemmen. Beurteilen Sie diesbezüglich das Finanzausgleichssystem der NFA.
	Frage 7: Der GLA und der SLA sind gleich hoch dotiert (jeweils rund 285 Millionen Franken). Wird dies den anfallenden Sonderlasten gerecht?
	Frage 8: In den Entscheidungsfeldern der Politik – vor allem in der Finanzpolitik – werden immer öfter Automatismen (z.B. Schulden- oder Ausgabenbremsen) oder Steuerungsvorgänge mittels Festlegen von quantifizierbaren Eckwerten (z.B. das Dotieren der Ausgleichsfässer bei der NFA) eingebaut. Wie beurteilen Sie solche automatisierte, sich auf Kennzahlen abstützende Mechanismen in der Politik?

6 Erfolgsfaktoren der politischen Um- und Durchsetzung der NFA

Institutionelle Reformen haben es in der Schweiz nicht einfach. Im Abschnitt 2.3 wurde bereits auf die Probleme hingewiesen, mit denen sich die grossen institutionellen Reformprojekte der 1990er Jahren konfrontiert gesehen haben. Gerade vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass ein derart umfassendes Projekt wie die NFA sehr viel Angriffsfläche bietet, ist es schon aussergewöhnlich, wie verhältnismässig reibungslos das Projekt bislang die zahlreichen Hürden – nicht zuletzt die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. November 2004 – genommen hat. In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, welche Faktoren zu dieser erfolgreichen politischen Um- und Durchsetzung der NFA beigetragen haben.

Im Herbst 2003 war das gesamte NFA-Reformpaket ohne grössere Probleme oder Veränderungen durch den gesamten parlamentarischen Entscheidungsprozess gekommen,²² was angesichts der teilweise massiven Kritik, wie sie in den im vorparlamentarischen Prozess durchgeführten Vernehmlassungen geäussert worden ist, nicht zu erwarten gewesen war. Rund ein Jahr später – am 28. November 2004 – wurde die NFA den Stimmberechtigten in einer eidgenössischen Volksabstimmung unterbreitet. An diesem Abstimmungssonntag wurden die Verfassungsänderungen der NFA sowie das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG) überaus deutlich mit rund 64 Prozent Ja-Stimmen und 23 zustimmenden Kantonen (20.5 Standesstimmen) angenommen (vgl. Tabelle 6.1). Abgelehnt wurde die Vorlage lediglich in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und Zug.

Die Stimmbeteiligung war mit 36.9 Prozent eine der niedrigsten der letzten Jahre.²³ Gemäss der Vox-Analyse war für die tiefe Stimmbeteiligung ausschlaggebend, dass die politisch wenig interessierten Personen kaum an der Abstimmung teilgenommen haben.²⁴ Während normalerweise rund 15 Prozent dieser Gruppe

²² In den Schlussabstimmungen vom 3. Oktober 2003 hat der Nationalrat die NFA-Verfassungsänderungen und das FiLaG mit 126 zu 54 bzw. 121 zu 52 Stimmen gutgeheissen. Der Ständerat stimmte den beiden Vorlagen mit jeweils 38 zu 2 Stimmen zu.

²³ In den letzten fünf Jahren waren nur anlässlich der Abstimmungen zur neuen Bundesverfassung und über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative noch tiefere Beteiligungsquoten zu verzeichnen gewesen. Abstimmungen zu institutionellen Reformen scheinen die Stimmberechtigten nicht in grösserer Zahl mobilisieren zu können (vgl. Hirter/Linder 2005).

²⁴ Vox-Analysen werden seit 1977 jeweils nach eidgenössischen Abstimmungen durchgeführt. Für die Vox-Analyse für die NFA-Abstimmung wurden 1'001 Interviews mit stimmberechtigten Personen geführt, die anhand einer Zufalls-Stichprobe ausgewählt worden sind. Daher ist die Umfrage repräsentativ für die gesamte Schweiz.

stimmen gehen, waren es bei der NFA-Abstimmung gerade einmal fünf Prozent. Interessant ist, dass auch die Kampagne der politischen Linken zur Ablehnung der NFA die Sympathisanten/-innen der SP kaum zu mobilisieren vermochte. So konnten für die SP-Anhänger/-innen keine höheren Beteiligungswerte verzeichnet werden als z.B. für diejenigen der FDP (vgl. Hirter/Linder 2005: 18f.).

Tabelle 6.1 Kantonsresultate der Abstimmung zur NFA

	Stimmbeteiligung (in Prozent)	Ja-Stimmen (in Prozent)	Nein-Stimmen (in Prozent)
Zürich	37.6	60.0	39.0
Bern	36.2	72.0	27.0
Luzern	44.7	71.0	28.0
Uri	35.4	81.0	18.0
Schwyz	38.7	43.0	56.0
Obwalden	40.8	70.0	29.0
Nidwalden	38.0	46.0	53.0
Glarus	30.1	60.0	39.0
Zug	52.4	16.0	83.0
Freiburg	31.3	68.0	31.0
Solothurn	35.4	71.0	28.0
Basel-Stadt	44.8	75.0	24.0
Basel-Landschaft	34.0	63.0	36.0
Schaffhausen	57.2	63.0	36.0
Appenzell A. Rh.	43.5	67.0	32.0
Appenzell I. Rh.	32.3	70.0	29.0
St. Gallen	33.7	66.0	33.0
Graubünden	28.3	68.0	31.0
Aargau	35.2	61.0	38.0
Thurgau	33.9	70.0	29.0
Tessin	30.4	67.0	32.0
Waadt	36.8	64.0	35.0
Wallis	31.6	65.0	34.0
Neuenburg	41.8	62.0	37.0
Genf	41.1	55.0	44.0
Jura	45.5	71.0	28.0
Schweiz	36.9	64.0	35.0

Quelle: Bundeskanzlei; <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20041128/can514.html>

Welche gesellschaftlichen und politischen Gruppen wie abgestimmt haben, lässt sich aus der Vox-Analyse ebenfalls herauslesen. Die wichtigsten diesbezüglichen Erkenntnisse sind in der Tabelle 6.2 aufgeführt.

Tabelle 6.2 Vox-Analyse: Stimmverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen

	Ja-Stimmen (in Prozent)
Vox-Analyse insgesamt	64
Vertrauen in die Regierung	
Vertrauen vorhanden	81
Vertrauen teilweise vorhanden	76
Kein Vertrauen vorhanden	45
Parteisymphathien	
CVP	(82)
FDP	91
SVP	(64)
SP	54
Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft	
Aktives oder passives Mitglied	49
Mitgliedschaft wäre vorstellbar	57
Mitgliedschaft wäre nicht vorstellbar	70
Ansichten zur Rolle des Staates in der Wirtschaft	
Für Interventionismus	49
Teilweise für Interventionismus	61
Für freien Wettbewerb	70
Einordnung auf der Links-rechts-Achse	
Links aussen	(49)
Links	57
Mitte	71
Rechts	72
Rechts aussen	(64)
Haushaltseinkommen	
Unter 3'000 Franken	54
3'001-5'000 Franken	62
5'001-7'000 Franken	58
7'001-9'000 Franken	72
Über 9'000 Franken	74

Quelle: Hirter/Linder 2005: 23

Anmerkungen: Angaben in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da bei diesen Kategorien weniger als 50 Antworten vorlagen und deshalb keine exakten statistischen Schlüsse zulässig sind.

Aus der Tabelle 6.2 können einige Schlüsse bezüglich des Abstimmungsergebnisses gezogen werden:

- Zunächst fällt auf, dass für Merkmale wie das Alter, die Ausbildung, das Geschlecht oder die Sprache kein statistisch messbarer Einfluss auf das Abstimmungsverhalten festgestellt werden konnte. Von den soziodemografischen Merkmalen hatte einzig das Haushaltseinkommen einen gewissen Einfluss dahingehend, dass mit steigenden Haushaltseinkommen auch die Zustimmungsrates zur NFA gestiegen ist.
- Ebenfalls ist festzuhalten, dass weder dem politischen Interesse noch der Einstellung zum Föderalismus ein Einfluss auf das Abstimmungsverhalten nachgewiesen werden konnte.
- Auffallend ist die grosse Bedeutung, die dem Vertrauen in den Bundesrat zugekommen ist. Wer dem Bundesrat vertraute, der folgte auch dessen Empfehlung und befürwortete die NFA, was angesichts der ausserordentlich hohen Zahl an Abstimmungsniederlagen, die der Bundesrat 2004 zu verzeichnen hatte, durchaus als etwas überraschend bezeichnet werden kann.
- Keine besondere Überraschung hingegen ist die hohe Zustimmung bei den CVP- und FDP-Sympathisanten/-innen. Die bloss durchschnittliche Zustimmung der SVP-Anhängerschaft dürfte auf die in Teilen der Partei geäusserten Kritik an der als zu umfangreich taxierten Umverteilung durch den Ressourcenausgleich zurückzuführen sein.
- Ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg der NFA an der Urne zeigt sich jedoch im Abstimmungsverhalten der SP-Anhänger/-innen und der sich als politisch „links“ einstufoenden Personen: Beide Gruppen haben die NFA – wenn auch eher knapp – angenommen. Die Nein-Kampagne der SP hat also nicht einmal bei ihrer eigenen Anhängerschaft eine Mehrheit gefunden.

Damit ist allerdings die Frage, weshalb die Stimmberechtigten so gestimmt haben, noch nicht beantwortet. Eine umfassende und abschliessende Antwort darauf kann auch die Vox-Analyse nicht geben. Aus ihr kann jedoch eine Reihe von Gründen entnommen werden, die für die grosse Zustimmung zur NFA von besonderer Bedeutung gewesen sein dürften:

- Bei der NFA handelte es sich um eine sehr umfangreiche und komplexe Vorlage. Dennoch – oder vielleicht auch gerade deshalb – ist die Abstimmung vom 28. November 2004 bei den Stimmberechtigten nicht sehr

präsent gewesen. Bereits in den vier Tagen nach dem Abstimmungssonntag als die Daten für die Vox-Analyse erhoben wurden, konnten sich nur noch 55 Prozent der befragten Personen und 74 Prozent der Personen, die auch tatsächlich an der Abstimmung teilgenommen haben, an die NFA als Abstimmungsthema überhaupt erinnern. Auch konnten verhältnismässig viele Stimmberechtigten keine oder kaum Angaben zu den konkreten Inhalten der NFA machen. Dies dürfte vermutlich der Schlüssel zur grossen Bedeutung des Vertrauens in den Bundesrat bzw. in dessen Abstimmungsempfehlung sein. Viele Stimmberechtigten dürften sich von der Vorlage überfordert gefühlt und entsprechend die Abstimmungsempfehlung des Bundesrates als zentrale Entscheidungshilfe benutzt haben.²⁵

- Die Solidarität unter den Kantonen geniesst einen hohen Stellenwert. Das Grundprinzip der finanziellen Unterstützung von strukturell benachteiligten Kantonen durch den Finanzausgleich ist unbestritten. Sogar 83 Prozent derjenigen Personen, die die NFA abgelehnt haben, bekannten sich zu diesem Grundsatz.²⁶ Diese Grundhaltung in der Bevölkerung dürfte der NFA wesentlich geholfen haben.
- Die Absicht der SP, der Gewerkschaften und der Behindertenverbände die Kantonalisierung von Aufgaben generell und diejenige der Behinderteninstitutionen und -unterstützung im Besonderen als zentrales Abstimmungsthema in den Vordergrund zu rücken, ist nicht aufgegangen. Für den überwiegenden Teil der Stimmberechtigten standen der Finanzausgleich im engeren Sinn und dabei wiederum vor allem der Ausgleich zwischen den Kantonen im Vordergrund. Nur gerade für jeden fünften Stimmberechtigten standen die Kantonalisierungen und die Aufgabenneuverteilung im Vordergrund.
- Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei einer Betrachtung der konkreten Entscheidungsmotive. Der Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen und insbesondere die in Aussicht gestellte Angleichung der kantonal höchst unterschiedlichen Steuerlasten sowie die Unterstützung der ärmeren Kantone wurden als die wichtigsten Entscheidungsmotive für eine Befürwortung der NFA genannt. Ob der eigene Kanton finanziell von der NFA profitieren würde, spielte nur für fünf

²⁵ Jeder sechste Stimmberechtigte nannte die Empfehlung des Bundesrates als zentrales Entscheidungsmotiv. Für elf Prozent war es sogar der wichtigste Entscheidungsgrund überhaupt (vgl. Hirter/Linder 2005: 24).

²⁶ Wobei sich diese Solidarität weitaus stärker auf die Berggebiete als auf die mit sozialen Problemen oder Verkehrsproblemen konfrontierten Städte bezogen hat. So befürworteten insgesamt 90 Prozent der Befragten eine Unterstützung der Bergkantone jedoch „nur“ 69 Prozent eine Unterstützung der grossen Städte (vgl. Hirter/Linder 2005: 25).

Prozent der Befürworter/-innen eine wichtige Rolle. Auch bei den die NFA ablehnenden Personen spielte das Argument, ob der eigene Wohnkanton finanziell profitieren würde, nur eine untergeordnete Rolle.

Diese kurze Abstimmungsanalyse konnte einige Punkte nennen, die für den erfolgreichen Verlauf der Abstimmung verantwortlich waren. Allerdings muss auch noch eine Reihe weiterer Faktoren genannt werden, die mitgeholfen haben, die NFA politisch durchzusetzen:

- *Langer Atem:* Die ersten Abklärungen bezüglich der Notwendigkeit einer Reform des Finanzausgleichssystems begannen 1991/1992. Die Inkraftsetzung ist für 2008 geplant. Dies bedeutet eine Projektdauer von mehr als 15 Jahren. Diese Zahl verdeutlicht, dass es einer ausserordentlichen Ausdauer bedarf, wenn man in der Schweiz institutionelle Reformen erfolgreich durchführen will.
- *Etappierung des Projektes:* Wie bereits im Abschnitt 2.3 angesprochen, stellt die NFA lediglich einen Schritt bzw. einen Bestandteil einer umfassenden Föderalismusreform dar. So wird z.B. das sehr kontroverse Thema einer allfälligen Gebietsreform (Kantonsfusionen, Einführung von Grossregionen) durch die NFA nicht tangiert und ausgeklammert. Auf diese Weise konnte die NFA von zusätzlichem „Ballast“ befreit werden. Aber auch die NFA selbst zeichnet sich durch eine klare Etappierung aus. In einem ersten Schritt wurden die notwendigen Verfassungsänderungen und das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG) erarbeitet, darauf folgen nun die Änderungen in den zahlreichen Gesetzesbereichen, die durch die Aufgabenneuverteilung tangiert werden und schliesslich werden, wenn der institutionelle Rahmen gesetzt worden ist, in einem letzten Schritt die Dotierungen der verschiedenen Ausgleichsgefässe vorgenommen. Mit dieser „internen“ Etappierung konnte erreicht werden, dass die gesamte Reform für das politische System bzw. dessen Entscheidungswege bewältig- und überschaubare Dimensionen behielt.
- *Frühzeitiger und umfassender Einbezug der Kantone:* Die Kantone als zentrale Projektpartner wurden von Anfang an nicht nur auf der obersten Ebene sondern auch bei der operativen Projektleitung sowie der Arbeit in den zahlreichen Arbeitsgruppen in die Projektarbeiten einbezogen. Ein solches Reformvorhaben kann nicht von oben herab verordnet und gegen den Widerstand der unteren staatlichen Ebene durchgesetzt werden. Daher war dieser Einbezug unumgänglich. Auch weil die NFA, will sie ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial entfalten, darauf angewiesen ist, dass die innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme eine ähn-

liche Stossrichtung aufweisen, machte ein möglichst frühzeitiger Einbezug der Kantone in die Projektarbeiten Sinn.²⁷

- *Kritik- und Anpassungsfähigkeit:* Die Projektleitung hat ein hohes Mass an Kritikfähigkeit gezeigt und immer wieder ihre Anpassungsfähigkeit bewiesen. Die vor allem im Rahmen der drei bislang durchgeführten Vernehmlassungen geäusserte Kritik wurde ernst genommen und es wurde versucht, ihr entgegenzukommen, ohne jedoch zentrale Elemente der NFA zu streichen oder durch Änderungen zu verwässern.²⁸ Auf diese Weise konnte ein nicht zu unterschätzender Teil der bestehenden Kritik absorbiert werden.
- *Eine umfassende Kommunikationsstrategie:* Die Projektleitung der NFA zeichnete sich auch durch eine umfassende und in vielen Bereichen vorbildliche Kommunikationsarbeit aus. Über die Jahre hinweg wurde stets sehr offen über das Projekt informiert und es wurden grosse Anstrengun-

²⁷ Es hat sich gezeigt, dass die Kantone bei der Reform ihrer Finanz- und Lastenausgleichssysteme durchaus auf die Erfahrungen und die Kenntnisse aus der NFA-Projektarbeit zurückgreifen und ihre Finanzausgleichssysteme NFA-kompatibel ausgestalten. Besonders weit gegangen sind diesbezüglich die Kantone Bern und Luzern, die die Konzeption der NFA fast vollständig für die Ebene Kanton – Gemeinden übernommen haben.

²⁸ Dies kann exemplarisch am Einbezug der Städte und Gemeinden gezeigt werden. Diese haben immer wieder kritisiert, dass ihre Einbindung in die Projektarbeiten nicht zufriedenstellend sei und dass ihre Probleme nur ungenügend berücksichtigt würden. Innerhalb des föderalistischen Rahmens der Schweiz sind jedoch die Kantone die primären und direkten Partner des Bundes. Der Bund hat die kantonale Autonomie und politische Gestaltungsfreiheit zu respektieren und somit nur sehr geringe Möglichkeiten für direkte politische oder finanzielle Beziehungen zu Städten oder Gemeinden. Dennoch wurde versucht den Forderungen der Städte entgegenzukommen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen (2004j: 2):

- So wurde mit dem SLA (vor allem mit dem Bereich der Kernstadtlasten) ein Ausgleichsgefäss eingeführt, das den strukturellen Lasten der Städte Rechnung trägt. Zwar gehen die Ausgleichszahlungen des SLA an die Kantone, da die Lasten der Städte jedoch transparent gemacht werden, kann erwartet werden, dass die Ausgleichszahlungen auch an die Städte als tatsächliche Lastenträger weitergeleitet werden.
- Weiter wurde den Städten und Gemeinden zugesichert, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, die ihnen ein grosses Anliegen ist, zeitgleich mit den übrigen Instrumenten der NFA eingeführt wird.
- Mit der NFA wurde eine Verfassungsgrundlage für ein Engagement des Bundes beim Agglomerationsverkehr geschaffen, was einem zentralen Anliegen der Städte entspricht.
- Im Rahmen der NFA haben die Kantone eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) abgeschlossen, in der sie sich verpflichten Abgeltungszahlungen aus dem interkantonalen Lastenausgleich den tatsächlichen Kostenträgern (dies sind oft Städte) zukommen zu lassen.

gen unternommen, um für den verschiedenen Ansprechpartnern (Kantone, Städte, Gemeinden, Parteien, Interessenverbände, Parlamentarier/-innen, Medien) jeweils auf ihre Bedürfnisse hin optimierte Unterlagen oder Dossiers anzubieten.

- *Schnürung eines Gesamtpaketes*: Eng mit der Kommunikation und der unter Punkt 3 erwähnten Anpassungsfähigkeit verbunden ist die Strategie, die bezüglich der Abstimmung vom 28. November 2004 gewählt worden ist. Die NFA sah sich im Hinblick auf die Volksabstimmung mit der Gefahr eines kumulierten „Neins“ konfrontiert: Zum einen wurde der Finanzausgleich im engeren Sinn von der politischen Linken angegriffen, die anstelle des Ressourcenausgleichs lieber eine materielle Steuerharmomisierung (Bandbreitenmodell) eingeführt hätte. Zum anderen war abzu sehen, dass viel Kritik und Ablehnung auch von den von der Kantonalisierung einzelner Aufgabenbereiche betroffenen Interessenverbänden ausgehen würde. Zwar war auch in diesem Bereich die Kritik von Links am stärksten, doch gab es nicht wenige bürgerliche Politiker/-innen und Interessengruppen, die zwar die NFA und auch die Aufgabenneuverteilung grundsätzlich befürworteten, jedoch eine Kantonalisierung des Aufgabenbereiches, der sie selbst betraf, ablehnten. Um der Gefahr dieses kumulierten Neins zu begegnen, wurde versucht, die Angriffsfläche der NFA möglichst klein zu halten. So wurde in politisch umstrittenen, jedoch für die NFA als Ganzes nicht zentralen Aufgabenbereichen auf Kantonalisierungen verzichtet und die Kantone haben anboten, sich mittels Rahmengesetzen und interkantonalen Vereinbarungen auf Mindestleistungsstandards zu verständigen, um auf diese Weise der Angst vor einem Leistungsabbau durch die Kantonalisierungen entgegenzuwirken. Mit diesen Massnahmen ist es offenbar gelungen, ein Paket zu schnüren, das in seiner Gesamtheit mehrheitsfähig war.
- *„Finanzielle Flexibilität“*: Politik kann auch als Vertretung und Durchsetzung von Interessen definiert werden. So lassen sich politische Akteure auch nicht nur durch hehre Prinzipien und Absichten leiten, sondern vor allem durch handfeste Interessen. Daher ist auch die Frage, wer finanziell profitiert oder verliert einer der zentralen Aspekte der NFA. In diesem Bereich haben die Projektverantwortlichen ein grosses Mass an Flexibilität bewiesen. Um das Projekt nicht zu gefährden, wurde z.B. der so genannte Härteausgleich eingeführt, der mit jährlich rund 160 Millionen Franken dotiert ist und gezielt ressourcenschwache Kantone, die durch den Systemwechsel hin zur NFA belastet werden, zusätzlich unterstützen soll. Der Härteausgleich stellt eigentlich ein systemfremdes Element dar. Aus

diesem Grund ist er auch befristet worden.²⁹ Er hat aber wesentlich dazu beigetragen, dem Projekt die notwendige Unterstützung der Kantone zu sichern. Gelegentlich wurde der Härteausgleich auch als „politischer“ Preis für die Umsetzung der NFA bezeichnet.

Auf den letzten Punkt sollte zum Abschluss der Fallstudie noch etwas genauer eingegangen werden. In der Tabelle 6.3 sind die finanziellen Auswirkungen – die so genannte Globalbilanz – der NFA auf die einzelnen Kantone in stark vereinfachter Form aufgeführt. Eine vollständige Fassung der Globalbilanz findet sich im Anhang.

Die finanziellen Auswirkungen der NFA können in drei Bereiche gegliedert werden (Bundesrat 2005: 248):

- *Den Wegfall der bisherigen Transfers:* Dazu gehören der Saldo der Aufgabenentflechtung, der Wegfall der bisherigen Finanzkraftzuschläge und die Reduktion des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent.
- *Die Transfers der NFA:* Dazu gehören die Ein- und Ausgleichszahlungen in bzw. aus dem Ressourcenausgleich (horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich) und in bzw. aus dem Lastenausgleich des Bundes (geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich).
- *Der Härteausgleich:* Wie bereits erwähnt ist der Härteausgleich mit 160 Millionen Franken pro Jahr dotiert und wird nur befristet ausbezahlt. Finanziert wird er zu zwei Dritteln durch den Bund und zu einem Drittel durch die Kantone.

Bezüglich der Aussagekraft der Globalbilanz müssen noch einige Anmerkungen angebracht werden. Es gilt zu beachten, dass die Globalbilanz weder die Zahlungen zur Abgeltung von Spillover-Effekten im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs,³⁰ noch die Effizienzgewinne, die sich durch den Übergang zu den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen (vgl. Abschnitt 4.2) ergeben werden, berücksichtigt. Auch kann die Globalbilanz nur rückwirkend berechnet werden. Die aktuellsten Zahlen bezie-

²⁹ Während der ersten acht Jahre nach der Einführung der NFA bleibt die Höhe des Härteausgleichs konstant. Danach wird er jährlich um fünf Prozent gekürzt (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen 2004k: 4).

³⁰ Es ist unmöglich diese Zahlungen bereits jetzt zu beziffern, da die NFA lediglich den institutionellen Rahmen zur Aushandlung des interkantonalen Lastenausgleichs definiert. Die eigentlichen Zahlungen werden nach der Einführung der NFA Gegenstand von Verhandlungen unter den betroffenen Kantonen sein, was eine Schätzung der zukünftigen Lastenausgleichszahlungen unmöglich macht.

hen sich auf Modellrechnungen für das Jahr 2002. Mit anderen Worten: Sie zeigen die Auswirkungen auf, die entstanden wären, wenn die NFA in den Jahren 2001/2002 eingeführt worden wäre. Eine Prognose der Globalbilanz für die voraussichtliche Einführung der NFA im Jahr 2008 wäre auf Grund des grossen Umfangs der zu schätzenden Daten und der Fülle der zu treffenden Annahmen mit dermassen grossen Unsicherheiten behaftet, dass keine sinnvollen Aussagen über konkrete finanzielle Auswirkungen gemacht werden könnten.

Tabelle 6.3 Finanzielle Auswirkungen der NFA auf die einzelnen Kantone (Globalbilanz), Modellrechnung für das Jahr 2002

	Wegfall der bisherigen Transfers	Transfers der NFA	Saldo	Härteausgleich	Total
Zürich*	-296'618	502'078	205'460	13'551	219'011
Bern	766'725	-766'858	-133	-91'951	-92'084
Luzern	166'793	-231'628	-64'835	3'845	-60'990
Uri	22'610	-44'974	-22'364	387	-21'977
Schwyz*	17'359	17'550	34'909	1'419	36'328
Obwalden	50'690	-37'766	12'924	-16'521	-3'597
Nidwalden*	-2'665	13'153	10'488	410	10'898
Glarus	11'339	-17'294	-5'955	428	-5'527
Zug*	-27'880	148'164	120'284	1'088	121'372
Freiburg	251'697	-298'391	-46'694	2'635	-44'059
Solothurn	51'345	-112'708	-61'363	2'709	-58'654
Basel-Stadt*	-97'967	56'357	-41'610	2'155	-39'455
Basel-Landschaft*	-22'300	60'532	38'232	2'862	41'094
Schaffhausen	-1'379	-12'151	-13'530	820	-12'710
Appenzell A. Rh.	34'115	-27'490	6'625	-8'746	-2'121
Appenzell I. Rh.	10'366	-13'496	-3'130	163	-2'967
St. Gallen	137'353	-189'926	-52'573	4'995	-47'578
Graubünden	114'879	-117'838	-2'959	2'101	-858
Aargau	44'034	-30'817	13'217	-18'333	-5'116
Thurgau	80'289	-165'892	-85'603	2'540	-83'063
Tessin	82'522	-95'454	-12'932	1'198	-11'734
Waadt	109'222	-152'457	-43'235	6'990	-36'245
Wallis	468'643	-467'656	987	-36'715	-35'728
Neuenburg	158'562	-128'528	30'034	-43'891	-13'857
Genf*	-83'690	80'580	-3'110	4'527	1'417
Jura	102'133	-114'345	-12'212	754	-11'458

Quelle: Bundesrat 2005:249; eigene Berechnungen.

*Anmerkungen: Angaben in 1'000 Franken; + = Belastung des Kantons; - = Entlastung des Kantons; ressourcenstarke Kantone sind mit einem * markiert.*

Aus der Tabelle 6.3 geht die Wirkung der NFA und des Härteausgleichs deutlich hervor. Die Zahl der Kantone, die mit einer Entlastung rechnen dürfen, ist deutlich höher als vor erfolgtem Härteausgleich. Insbesondere werden die ressourcenschwachen Kantone Obwalden, Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Wallis und Neuenburg erst durch den Härteausgleich zu „Gewinnern“ der Reform. Dies – so kann vermutet werden – dürfte in nicht unerheblichem Ausmass zur Befürwortung der NFA an der Urne beigetragen haben.

Box 6.1: Fragen und Aufgaben zur politischen Um- und Durchsetzung der NFA

	Frage 1: Wie beurteilen Sie das Ausrichten von finanziellen Anreizen oder eines „politischen“ Preises wie z.B. des Härteausgleiches zur Durchsetzung von institutionellen und/oder strukturellen Reformen?
	Frage 2: Wie beurteilen Sie die mit mehr als 15 Jahren sehr lange Projektdauer der NFA? Wie reformfähig ist das politische System der Schweiz vor dem Hintergrund sich immer schneller wandelnder wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen angesichts solch langer Umsetzungsfristen von Reformen überhaupt?

Anhang und Verzeichnisse

Anhang

Der gesamte Anhang befindet sich auf der beiliegenden CD-ROM. Die CD-ROM enthält die Botschaften des Bundesrates, die Vernehmlassungsberichte, einige Expertenberichte zu Details des Finanzausgleichs im engeren Sinn, externe Berichte, die sich mit dem Thema „Steuerwettbewerb“ befassen, sowie die NFA-Faktenblätter, die sich jeweils auf einen Aspekt der NFA konzentrieren und für diesen einen ersten Einblick ermöglichen. Zudem finden sich im Anhang Informationen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen, zur Einstufung der Kantone beim Finanzkraftindex, die NFA-Globalbilanz mit sämtlichen finanziellen Auswirkungen sowie die Resultate zu den Abstimmungen zur NFA im Nationalrat und in der eidgenössischen Volksabstimmung. Schliesslich befindet sich im Anhang auch ein thematisches Dossier zum Projekt „effor 2“ als Beispiel für die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
EDK	Erziehungsdirektorenkonferenz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
FOCJ	Functional Overlapping Competing Jurisdictions
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich
HRA	Horizontaler Lastenausgleich
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung
IV	Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben
NPM	New Public Management
RI	Ressourcenindex
SSE	Standardisierte Steuererträge
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich
VRA	Vertikaler Ressourcenausgleich

Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B. (2001): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*; Verlag Franz Vahlen; München.
- Blöchliger, Hansjörg (2005): *Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*; NZZ Verlag; Zürich.
- Brümmershoff, Dieter (2001): *Finanzwissenschaft*; R. Oldenbourg Verlag; München.
- Bundesamt für Statistik; Bundesamt für Raumplanung (1999): *Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem*; Neuchâtel.
- Bundesrat (2001): *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001*; Bern.
- Bundesrat (2005): *Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. September 2005 (Entwurf)*; Bern.
- Ecoplan (2004): *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK)*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (1996): *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2000): *Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Bericht über die Vernehmlassung zum Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 31. März 1999*; Bern/Solothurn.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004a): *NFA Faktenblatt 1. Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem*; Bern.

- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004b): *NFA Faktenblatt 2. NFA im Überblick*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004c): *NFA Faktenblatt 3. Vorarbeiten und Meilensteine*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004d): *NFA Faktenblatt 5. Ressourcenindex*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004e): *NFA Faktenblatt 6. Ressourcenausgleich*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004f): *NFA Faktenblatt 7. Lastenausgleich des Bundes*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004g): *NFA Faktenblatt 9. Reorganisation der Aufgabenteilung*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004h): *NFA Faktenblatt 10. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund-Kantone*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004i): *NFA Faktenblatt 11. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004j): *NFA Faktenblatt 12. Die Stellung der Städte und Gemeinden im Rahmen der NFA-Reform*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2004k): *NFA Faktenblatt 8. Globalbilanz und Härteausgleich*; Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement; Konferenz der Kantonsregierungen (2005): *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) – Vernehmlassungsergebnisse zur Ausführungsgesetzgebung*; Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (1991): *Finanzausgleichsbilanz. Bilanz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Rechnungsjahre 1970, 1976, 1982, 1988*; Bern.

- Fischer, Roland; Beljean, Tobias; Fivaz, Jan (2003): *Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung. Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung; Nr. 72/3; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Berlin; S. 407-422.
- Frenkel, Max (1984): *Föderalismus und Bundesstaat*; Peter Lang; Bern.
- Frey, Bruno S.; Kirchgässner, Gebhard (1994): *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*; Verlag Franz Vahlen; München.
- Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanreneaud, Claude; Meier, Alfred (1994): *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren*; Bern.
- Frey, René L. (1998): Räumliche Ökonomie. Knapper Boden: Optimale Nutzung und nachhaltige Entwicklung; in: Brunetti, Aymo et al. (Hrsg.): *Economics Today. Konsens und Kontroverse in der modernen Ökonomie*; Verlag Neue Zürcher Zeitung; Zürich; 177-192.
- Frey, René L.; Schaltegger, Christoph A. (2001): *Ziel und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs. Bericht zu Handen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)*; Basel.
- Frey, René L. (2002): *Der neue Schweizer Finanzausgleich. Ausgestaltung und Vorteile*; in Wagschal, Uwe; Rentsch, Hans (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*; Orell Füssli Verlag; Zürich; S. 209-234.
- Kilper, Heiderose; Lhotta, Roland (1996): *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*; Leske + Budrich; Opladen.
- Konferenz der Kantonsregierungen (2003): *10 Jahre. Standortbestimmung und Ausblick*; Bern.
- Groser, Manfred (1995): *Subsidiarität*; in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politik; Band 1: Politische Theorien*; Verlag C.H. Beck; München; S. 622-625.
- Halbeisen, Patrick; Lechner, Roman (1994): *Politik im Föderalismus. Die Rolle der Finanzen in der schweizerischen Bundespolitik von 1848 bis 1913*; in: Ernst, Andreas; Gerlach, Thomas; Halbeisen, Patrick; Heintz, Betti-

- na; Müller, Margrit: *Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess*; Chronos Verlag; Zürich.
- Hirter, Hans; Linder, Wolf (2005): *Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004*; Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern; Bern.
- Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis (Hrsg.) (2002): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*; Verlag Neue Zürcher Zeitung; Zürich.
- Ladner, Andreas (2004): *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen. Eine vergleichende Analyse von Konfliktlinien, Parteien und Parteiensystemen in den Schweizer Kantonen*; VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden.
- Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*; Verlag Paul Haupt; Bern.
- Lutz, Georg; Strohmann, Dirk (1998): *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen. Droits politiques dans les cantons*; Verlag Paul Haupt; Bern.
- Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politik*; Band 1: *Politische Theorien*; Verlag C.H. Beck; München.
- Reichardt, Wolfgang (1995): *Föderalismus*; in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politik*; Band 1: *Politische Theorien*; Verlag C.H. Beck; München; S. 102-110.
- Rentsch, Hans (2002): *Sonderfall Schweiz – Blinde Flecken in der Föderalismusforschung. Nachgedanken eines Projektinitiators*; in: Wagschal, Uwe, Rentsch, Hans (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*; Orell Füssli Verlag; Zürich; S. 401-413.
- Ritz, Adrian (2003): *Fallstudien-Konzept. Executive MPA*; unveröffentlichtes Arbeitspapier des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern; Bern.
- Scharpf, Fritz W. (1996): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*; Campus Verlag; Frankfurt am Main.
- Stewart, William H. (1984): *Concepts of Federalism*; University Press of America; New York.

- Thierstein, Alain; Schuler, Martin; Wachter Daniel (Hrsg.) (2000): *Grossregionen. Wunschvorstellung oder Lösungsansatz?*; Verlag Paul Haupt; Bern.
- Tsebelis, George (2002): *Federalism and Veto Players*; in: Wagschal, Uwe, Rentsch, Hans (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*; Orell Füssli Verlag; Zürich; S. 295-318.
- Vatter, Adrian (2002a): *Föderalismus*; in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*; Verlag Neue Zürcher Zeitung; Zürich; S. 77-108.
- Vatter, Adrian (2002b): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*; Leske + Budrich; Opladen.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (2003): *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*; Westdeutscher Verlag; Wiesbaden.
- Wagschal, Uwe; Rentsch, Hans (Hrsg.)(2002): *Der Preis des Föderalismus*; Orell Füssli Verlag; Zürich.
- Waschkuhn, Arno (1995): *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip von Thomas von Aquin bis zur „civil society“*; Westdeutscher Verlag; Opladen.