

Politisches System Schweiz

Vorlesung am Institut für Öffentliches Recht der
Universität Bern

Föderalismus: NFA

Prof. Dr. Andreas Ladner
IDHEAP Lausanne

Sommersemester 2007

Die aktuelle Föderalismusreform:
Der Neue Finanzausgleich resp. Die
Neugestaltung der Aufgabenteilung und des
Finanzausgleichs zwischen Bunde und
Kantonen (NFA)

<http://www.efd.admin.ch/d/aktuell/geschaefte/nfa/>

<http://www.nfa.ch/de/>

Fallstudie NFA: Fragen

1. Was heisst NFA genau?
2. Was sind die wichtigsten Mängel des alten Finanzausgleichssystems?
3. Welches sind die Ziele der NFA?
4. Welches sind die zentralen Instrumente der NFA?
5. Kommentieren Sie die Aussage „NFA und New Public Management sind sich sehr ähnlich“.
6. Welche Strategien wurden verfolgt, damit das Projekt von Volk und Ständen angenommen wurde?
7. Welche Funktion kommt dem Härteausgleich zu?

Zentrale Anliegen bzw. Ziele des Reformprojektes
sind:

- **Modernisierung und Stärkung des Föderalismus** durch eine Klärung und Entflechtung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen.
- **Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems** und somit eine Annäherung der kantonalen Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastungen.
- **Effizienzsteigerungen** bei der Erbringung von staatlichen Aufgaben durch die **Einführung moderner Zusammenarbeitsformen** zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen sowie durch die **Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit**.

Die NFA stellt vier neue und innovative Instrumente bereit, um die gesteckten Ziele zu erreichen:

- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
- Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Finanzausgleich im engeren Sinn

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Im Rahmen der **Aufgabentflechtung** zwischen Bund und Kantonen werden **15 Aufgabenbereiche vollständig in die Verantwortung der Kantone** und **sechs Aufgabenbereiche in diejenige des Bundes** übertragen.

- Als Grundsatz der Aufgabenzuweisung dient das **Subsidiaritätsprinzip**. Danach soll die übergeordnete staatliche Ebene (Bund) nur diejenigen Aufgaben übernehmen, die die untergeordnete Ebene (Kantone) nicht aus eigener Kraft erfüllen kann.
- Im Rahmen der Finanzierungsentflechtung **entfallen die zweckgebundenen Subventionen** sowie die **finanzkraftabhängigen Zuschläge**. Im Gegenzug erhalten die Kantone über die Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn **mehr freie Mittel zur Verfügung** gestellt.
- Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung stellt ein Kernelement bei der Modernisierung der bundesstaatlichen Strukturen und des Föderalismus dar. So wird der zunehmenden Zentralisierung Einhalt geboten und die Position der Kantone durch mehr Eigenverantwortung und **mehr freie finanzielle Mittel** gestärkt.

Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt neun Aufgabenbereiche werden im NFA als Verbundaufgaben eingestuft.

Bei diesen Aufgaben liegt die strategische Führung beim Bund, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen.

Anstelle der herkömmlichen zweckgebundenen und kostentreibenden Subventionen werden dazu künftig vom Bund Globalbeiträge ausgerichtet, deren Höhe sich am zu erzielenden Ergebnis anstatt am Aufwand orientieren.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Im Interesse der Rechtssicherheit und der Transparenz wird die **interkantonale Zusammenarbeit auf klare verfassungsmässige und gesetzliche Grundlagen** gestellt.

So regelt neu das Bundesrecht die **Allgemeinverbindlicherklärung** sowie die **Mitwirkungspflicht**. Zudem bestimmt der Bund abschliessend die von der interkantonalen Zusammenarbeit **betroffenen Aufgabenbereiche**.

Durch den neu eingeführten **interkantonalen Lastenausgleich** wird gewährleistet, dass auch in den kantonsübergreifenden Aufgabenbereichen das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** - d. h. der Übereinstimmung von Nutzniessern sowie Entscheidungs- und Kostenträgern - eingehalten wird.

Der Finanzausgleich im engeren Sinn

Kernelement der NFA ist der **Finanzausgleich** im engeren Sinn. Über ihn soll sichergestellt werden, dass auch die **ressourcenschwachen Kantone über genügend finanzielle Mittel** verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Zudem sollen sich die **kantonalen Unterschiede bezüglich der Steuerbelastungen mittelfristig wieder annähern**.

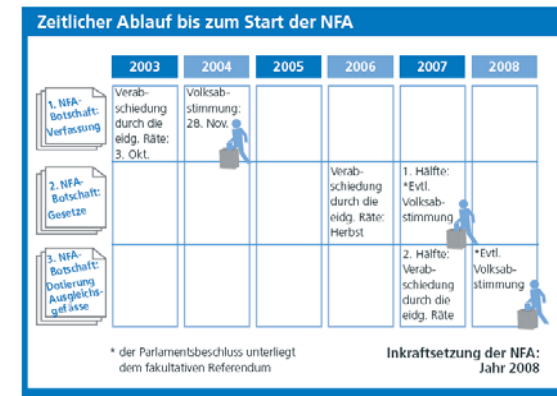
Der Finanzausgleich im engeren Sinn beinhaltet zwei Instrumente (Modellrechnung 2.4 Mia Franken)

- Der **Ressourcenausgleich** basiert auf einem **neuen Index** zur Erfassung der kantonalen finanziellen Ressourcen- bzw. Steuerpotenziale. Anhand dieses Ressourcenindex werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten nun sowohl von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) als auch vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.
- Der bundesstaatliche **Lastenausgleich** will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Zu diesem Zweck stehen zwei Lastenausgleichsgefässe - eines für die **geografischen** und eines für die **soziodemografischen Lasten** - zur Verfügung, die nach den Modellannahmen mit je 275 Millionen Franken pro Jahr durch den Bund finanziert werden.

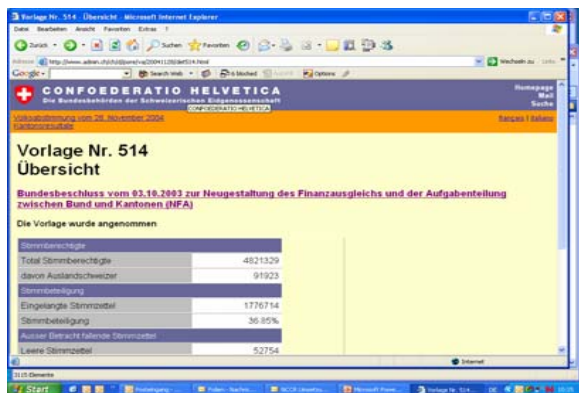
Härteausgleich

- Die NFA ist derart ausgestaltet, dass insgesamt weder der Bund noch die Gesamtheit der Kantone eine **Mehrbelastung** erfahren. Um jedoch die Probleme, die bei der Umstellung vom alten auf das neue System entstehen können, abzumildern, wurde ein zusätzliches Element eingeführt.
- Der sogenannte Härteausgleich wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanziert und **kommt den ressourcenschwachen Kantonen zu Gute**. In Zukunft wird der Härteausgleich in regelmässigen Abständen auf seine Notwendigkeit hin überprüft. Nach maximal 28 Jahren läuft er definitiv aus.

Etappen NFA



1. Schritt: Verfassungsänderung



64.4% Ja und 35.6% Nein, annehmende Stände 18 5/2, ablehnende Stände 2 1/2 (ZG, SZ und NW)

Stellung der Kantone und Aufgabenzuweisung

Art. 3 Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

Neu:

Art. 5a Subsidiarität

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Art. 42 Aufgaben des Bundes

¹ Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

2 Er übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. (entfällt)

Art. 43 Aufgaben der Kantone

Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.

Neu:

Art. 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

¹ Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

² Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

³ Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.

⁴ Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.

⁵ Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.

Und vor allem dann:

¹
Art. 48a Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

¹ Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b. kantonale Universitäten;²
- c. Fachhochschulen;³
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e. Abfallbewirtschaftung;
- f. Abwasserreinigung;
- g. Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

² Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

³ Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

Fussnoten zu Artikel 43a

- 1 Angenommen in der [Volksabstimmung vom 28. Nov. 2004](#) (BB vom 3. Okt. 2003, BRB vom 26. Jan. 2005 – [BBI 2002 2291](#), [2003 6591](#), [2005 951](#)). Dieser Art. ist mit Ausnahme von Abs. 1 Bst. b und c noch nicht in Kraft.
- 2 Angenommen in der [Volksabstimmung vom 21. Mai 2006](#) (BB vom 16. Dez. 2005, BRB vom 27. Juli 2006 – [AS 2006 3033](#); [BBI 2005 5479](#) 5547 7273, [2006 6725](#)).
- 3 Angenommen in der [Volksabstimmung vom 21. Mai 2006](#) (BB vom 16. Dez. 2005, BRB vom 27. Juli 2006 – [AS 2006 3033](#); [BBI 2005 5479](#) 5547 7273, [2006 6725](#)).

2. Schritt

Knapp zwei Jahre nach der Volksabstimmung hat das Parlament die von Bund und Kantonen gemeinsam ausgearbeitete NFA-Ausführungsgesetzgebung (2. NFA-Botschaft) **an der Herbstsession 2006 in Flims** verabschiedet. Im Einzelnen ging es um die Änderung von 30 Bundesgesetzen; drei Gesetze sind neu erlassen beziehungsweise total revidiert worden. Diese NFA-Ausführungsgesetzgebung ist im Rahmen eines Mantelerlasses verabschiedet worden. Das heisst, dass alle Gesetzesrevisionen in einer einzigen Vorlage zusammengefasst worden sind. **Es ist kein Referendum gegen diesen Mantelerlass ergriffen worden.**

3. Schritt: Dotierung der neuen Ausgleichsgefässe

06.094

Botschaft

zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA

vom 8. Dezember 2006

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit Antrag auf Zustimmung, die Bundesbeschlüsse über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA.

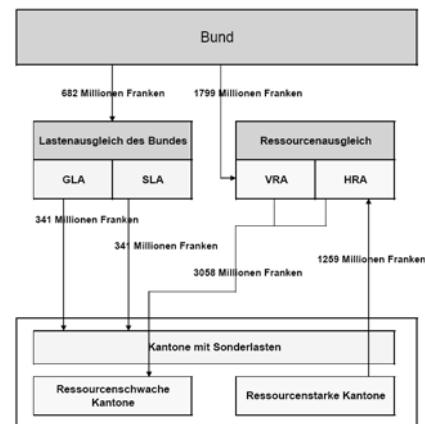
Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. Dezember 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

- Im Rahmen einer dritten NFA-Vorlage wird die Dotierungen des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs festgelegt. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft Anfang Dezember 2006 verabschiedet. Demnach wird der Bund im Einführungsjahr der NFA (voraussichtlich 2008) insgesamt rund **2,5 Milliarden Franken für die neuen Ausgleichsgefässe zur Verfügung stellen**. Davon werden 72,5 Prozent (1,8 Mrd.) für den vertikalen Ressourcenausgleich und 27,5 Prozent (682 Mio.) für den Lastenausgleich eingesetzt. Der durch die ressourcenstarken Kantone finanzierte horizontale Ressourcenausgleich wird auf 70 Prozent des vertikalen Ressourcenausgleichs (rund 1,26 Mrd.) festgesetzt.
- Der zu zwei Drittel vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanzierte und zeitlich befristete **Härteausgleich** wird für die ersten acht Jahre ab Inkrafttreten der NFA mit 430 Millionen Franken dotiert.

Das neue Ausgleichssystem der NFA



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
 SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich
 HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich
 VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich

Simulation der Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Grundbeiträge 2008 mit Indizes 2006)

in 1'000 CHF; (+) Belastung Kantone; (-) Entlastung Kantone

| Kanton | RI 2006 | RA 2006 | | GLA 2006 | SLA_A_C 2006 | SLA_F 2006 | Total | Index SSE |
|--------------|--------------|------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------|
| | | Einz. | Ausz. | | | | | |
| 1 ZH | 137.5 | 539'530 | 0 | 0 | -41'409 | -59'177 | 439'944 | 125.7 |
| 2 BE | 72.5 | 0 | -502'011 | -20'330 | 0 | -427 | -522'768 | 85.6 |
| 3 LU | 73.2 | 0 | -326'472 | -7'085 | 0 | 0 | -333'558 | 85.8 |
| 4 UR | 60.9 | 0 | -60'530 | -10'340 | 0 | 0 | -70'870 | 84.5 |
| 5 SZ | 123.1 | 41'425 | 0 | -6'002 | 0 | 0 | 35'422 | 118.8 |
| 6 OW | 68.4 | 0 | -40'002 | -5'776 | 0 | 0 | -45'777 | 84.9 |
| 7 NW | 127.1 | 140'349 | 0 | -1'335 | 0 | 0 | 127'113 | 122.1 |
| 8 GL | 76.2 | 0 | -29'345 | -4'869 | -28 | 0 | -34'302 | 86.5 |
| 9 ZG | 226.5 | 175'153 | 0 | -84 | 0 | 0 | 175'069 | 203.1 |
| 10 FR | 69.4 | 0 | -281'875 | -14'161 | 0 | 0 | -296'036 | 85.1 |
| 11 SO | 74.6 | 0 | -208'667 | 0 | 0 | 0 | -208'667 | 86.1 |
| 12 BS | 137.8 | 99'540 | 0 | 0 | -25'184 | -20'835 | 53'521 | 130.8 |
| 13 BL | 105.2 | 18'612 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18'612 | 104.2 |
| 14 SH | 87.4 | 0 | -19'622 | 0 | -19'111 | 0 | -21'534 | 91.0 |
| 15 AR | 82.3 | 0 | -249'113 | -17'445 | 0 | 0 | -223'558 | 88.6 |
| 16 AI | 83.7 | 0 | -50'332 | -7'951 | 0 | 0 | -58'283 | 89.2 |
| 17 SG | 78.3 | 0 | -298'333 | -2'968 | 0 | 0 | -300'701 | 87.2 |
| 18 GR | 85.1 | 0 | -65'968 | -131'965 | 0 | 0 | -198'933 | 89.9 |
| 19 AG | 91.1 | 0 | -82'237 | 0 | 0 | 0 | -82'237 | 93.1 |
| 20 TG | 73.3 | 0 | -212'466 | -4'163 | 0 | 0 | -216'629 | 85.8 |
| 21 TI | 111.6 | 49'770 | 0 | -13'313 | -20'463 | 0 | 15'994 | 109.5 |
| 22 VD | 99.7 | 0 | -343 | 0 | -59'026 | -3'085 | -62'453 | 99.7 |
| 23 VS | 69.2 | 0 | -325'436 | -67'934 | 0 | 0 | -393'370 | 85.1 |
| 24 NE | 87.1 | 0 | -46'442 | -21'999 | -10'292 | 0 | -78'733 | 90.8 |
| 25 GE | 155.9 | 320'920 | 0 | 0 | -68'737 | -30'179 | 222'005 | 145.5 |
| 26 JU | 85.6 | 0 | -95'872 | -3'869 | -355 | 0 | -100'096 | 84.6 |
| Total | 100.0 | 1'258'998 | -3'057'966 | -341'108 | -227'405 | -113'703 | -2'480'784 | |

RI = Ressourcenindex; RA = Ressourcenausgleich; SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich; A-C = Bereiche Armut, Alter, Ausländerintegration; F = Kernstadtproblematik; GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich; SSE = Standardisierter Steuerertrag

Beratung im Parlament und Ausblick

- Der Ständerat hat als Erstrat das Geschäft in der Frühlingssession 2007 verabschiedet. Er hat dabei die Vorschläge des Bundesrats unverändert übernommen. Der Zweitrat sollte aus heutiger Sicht die Vorlage in der Sommersession 2007 verabschieden. Damit sollte es möglich sein, den Fahrplan einzuhalten und die NFA integral auf den 1. Januar 2008 in Kraft zu setzen.
- Zu diesem Zeitpunkt müssen die Kantone in der Lage sein, die ihnen zugewiesenen neuen Aufgaben zu erfüllen. Dazu müssen auf kantonaler Ebene die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Im Zusammenhang mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen ist namentlich die Zuständigkeit zum Abschluss von Programmvereinbarungen festzulegen. Ebenfalls zu überprüfen und allenfalls anzupassen sind auf kantonaler Ebene die Rechtsgrundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit. Die entsprechenden Vorarbeiten schreiten planmässig voran