

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1261

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1261



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



05 / 2018

NFA-Aufgabenteilung: Entwicklung eines Jahrhundertprojekts

26.04.2018

Das Wichtigste in Kürze

Vor zehn Jahren (2008) wurde das wichtigste föderalistische Reformprojekt der modernen Schweiz in Kraft gesetzt: die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die NFA.

Während der Pfeiler «Finanzausgleich» gut bekannt ist und regelmässig für hitzige Diskussionen sorgt, trifft das weniger zu auf den zweiten wichtigen Pfeiler der NFA: die «Aufgabenteilung».

Mehr noch als der Finanzausgleich betrifft die Aufgabenteilung föderalistische Kernfragen: welche Staatsebene ist für welche staatliche Aufgabe verantwortlich und nach welchen Regeln und Kriterien werden die Aufgaben verteilt, so dass sie möglichst erfolgreich und kostengünstig erledigt werden können.

Diese Fragen leiteten den fast 20-jährigen Reformprozess, der in diesem dossierpolitik erstmals umfassend und gestützt auf originale Quellen dargestellt wird. Das dossierpolitik zeigt auf, mit welchen inhaltlichen und politischen Schwierigkeiten das Projekt zu kämpfen hatte, und präsentiert das Ergebnis, wie es 2008 schliesslich in Kraft gesetzt wurde.

Mit der Inkraftsetzung ist das Projekt aber nicht abgeschlossen. Schon bald setzten Diskussionen über eine Weiterführung der Aufgabenteilung ein. Das dossierpolitik stellt diese Diskussionen bis heute dar und kommt zum Schluss: es braucht ein neues Projekt, eine «Aufgabenteilung 2», wie sie die Kantone unlängst gefordert haben.

Kontakt und Fragen

Dr. Frank Marty

Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter
Finanzen & Steuern

Lea Flügel

Projektleiterin Finanzen & Steuern

Position economisesuisse

- Ein föderalistisch aufgebauter Staat bringt zahlreiche Vorteile: Vielfalt, Demokratie, Wettbewerb, Innovation und Flexibilität.
- Ein gut funktionierender Föderalismus ist wichtig für die Wirtschaft - dezentrale, bürgernahe Lösungen bewähren sich in vielen Bereichen auch für die Unternehmen.

- Mit einer klaren Aufgaben- und Verantwortungszuteilung zwischen den staatlichen Ebenen können Steuermittel gezielt und wirksam eingesetzt und Doppelspurigkeiten, falsche Anreize sowie teure Abhängigkeiten verhindert werden.
- economiesuisse hat die Ziele und Inhalte der NFA stets unterstützt und begrüsst eine regelmässige Überprüfung der Organisation der Aufgaben und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

→ Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) begann 1991 und wurde 16 Jahre später als grösste Föderalismusreform der modernen Schweiz abgeschlossen. Die Reform ist ein Jahrhundertwerk und allein die Tatsache, dass sie gelang, verdient grossen Respekt. Dennoch ist sie nicht abgeschlossen. Sie gilt als Daueraufgabe, die das Ziel verfolgt, den Föderalismus in der Schweiz nachhaltig zu stärken.

Aufgabenteilung Bund-Kantone

Als die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) 1991 die erste umfassende Bilanz der Finanzausgleichsmassnahmen im schweizerischen Bundesstaat vornahm, stellte sie Folgendes fest: «Werden die Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs an Effizienzkriterien gemessen, besteht sein hauptsächliches Handicap darin, dass er auf einem «historisch gewachsenen» Konglomerat von insgesamt rund 70 Einzelmassnahmen basiert, die in keiner Weise aufeinander angestimmt sind. Damit haftet den Ergebnissen des Finanzausgleichs zwangsläufig eine gewisse Zufälligkeit an. Der Finanzausgleich ist nicht steuerbar und entbehrt klarer, gesetzlich verankerter Zielvorgaben».

Diese und die weitere Feststellung, dass die finanziellen Unterschiede zwischen den Kantonen trotz stetem Ausbau des Finanzausgleichs nicht kleiner, sondern im Gegenteil laufend grösser wurden, setzte einen Prozess in Gang, der 16 Jahre später zur grössten Föderalismusreform der modernen Schweiz führte: Der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund Kantonen – NFA.

Die NFA gilt als Jahrhundertwerk. Die Entwicklung der NFA war lange und teilweise hürdenreich. Das dossierpolitik widerspiegelt die grosse inhaltliche Komplexität der Reform, die hochgesteckten Ziele und die teilweise weitreichenden Veränderungen, die die Reform mit sich brachte. Es kommt darin aber auch zum Ausdruck, dass das Gelingen der Reform anfänglich alles andere als sicher war und allein die Tatsache, dass die Reform gelang, Respekt verlangt. Die wissenschaftlich-technischen Problemstellungen, die gesetzgeberischen Herausforderungen, allem voran aber die politischen Hürden des Projekts waren beträchtlich. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) bezeichnete die NFA als «föderalistischen Kraftakt» – als eines der grössten von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Reformprojekte überhaupt. Der Prozess ist jedoch nicht abgeschlossen. Die NFA erfordert eine stetige und dauerhafte Ausrichtung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf ihr ursprüngliches Ziel: die Stärkung des Föderalismus.

TEIL 1: Reformprozess

- Als Reaktion auf die Finanzausgleichsbilanz nimmt die FDK eine Standortbestimmung vor, die in einem **Orientierungsrahmen** und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mündete (1992).
- Im Anschluss an eine wissenschaftliche Expertise beschloss der Bundesrat Mitte 1994, den Finanzausgleich grundlegend neu zu ordnen.
- Eine **Projektorganisation** aus Vertretern von Bund und Kantonen verfasste einen Bericht mit den Grundzügen für eine Neuordnung (**Grundzügebericht** Februar 1996).
- Die Projektorganisation wurde um ein politisches Steuerungsorgan aus je drei Vertretern des Bundesrats und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erweitert; 1999 folgte der **Schlussbericht** der Projektorganisation an den Bundesrat.
- Nach einer Vernehmlassung verabschiedete der Bundesrat im November 2001 die **1. NFA-Botschaft**. Diese enthielt die notwendigen Verfassungsänderungen und

erforderlichen Gesetzesgrundlagen (Finanz- und Lastenausgleichsgesetz) der NFA.

- **Volk und Stände** stimmten am 28. November 2004 mit einem Ja-Anteil von 64,3 Prozent der Stimmenden (20.5 Stände) den Verfassungsänderungen zu.
- Die Ausführungsgesetzgebung (**2. NFA-Botschaft**) passierte im Herbst 2006 die Schlussabstimmung im Parlament.
- Die **3. NFA-Botschaft** mit der Dotierung der Ausgleichsgefässe für die erste Vierjahresperiode wurde im Sommer 2007 vom Parlament verabschiedet.
- Die **NFA** trat am 1. Januar 2008 **in Kraft**.

TEIL 2: Übergang und Weiterentwicklung NFA

- November 2010: **Erster Bericht zur Wirksamkeit der NFA (2008-2011)**, inkl. Umsetzung und erste Erfahrungen mit der Aufgabenteilung. Im Anschluss daran beschloss das Parlament die Dotierung der Ausgleichsgefässe für die zweite Periode bis 2015.
- Im Juni 2014 liegt der erste **Monitoringbericht Föderalismus** über mehrere Jahre (2011-2013) vor. Es wird erstmals eine grundlegende Überprüfung der Aufgabenteilung vorgeschlagen.
- September 2014: Der Bundesrat verabschiedet den **zweiten Bericht zur Wirksamkeit der NFA (2012-2015)** mit den Erfahrungen in den entflochtenen Bereichen und Verbundaufgaben sowie der Dotation der Ausgleichsgefässe bis 2019.
- Zusammen mit dem Wirksamkeitsbericht präsentiert der Bundesrat in Erfüllung des Postulats 12.3412 den **Bericht zur «Einhaltung der Grundsätze der NFA»**.
- 2015 wird **die Motion 13.3363 «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen»** vom Parlament angenommen. Der Bundesrat muss 2018 zusammen mit dem dritten Wirksamkeitsbericht (2016-2019) eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben unterbreiten.
- Die Kantone verabschieden im Juni 2016 ein **Positionspapier**, in dem sie den Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aufzeigen.
- Der zweite mehrjährige **Monitoringbericht Föderalismus 2014-2016** wird im Juni 2017 publiziert und stellt neuere Entwicklungen wie die zunehmende Zentralisierung, neue Verflechtungen und Verbundfinanzierungen sowie die steigende Regelungsdichte bei Programmvereinbarungen ins Zentrum.
- 2018 erscheint **der dritte Wirksamkeitsbericht zur NFA (2016-2019)** mit den Dotierungen der Ausgleichsgefässe. Gleichzeitig wird zu entscheiden sein, ob die Aufgabenteilung nach 10 Jahren NFA überprüft bzw. weitergeführt werden soll.

TEIL 1: Reformprozess

→ Die Ausgangslage bot ein unübersichtliches Bild: das planlos gewachsene, ineffiziente und schwer steuerbare System entzog den Kantonen ihre Eigenständigkeit und viele Handlungsmöglichkeiten. Die NFA soll den Föderalismus durch mehr Bürgernähe, mehr Transparenz und Einfachheit, mehr Ausgleich und Leistung pro Steuerfranken revitalisieren.

«Ein kohärentes Reformprojekt zur Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz»: Ziele und Inhalte der NFA

Der Bundesrat fasste die Hauptziele der NFA in der 1. NFA-Botschaft wie folgt zusammen:

- Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems
- Klärung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen
- Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit

Die Ziele der NFA sind vielschichtig. Es geht im staatspolitischen Bereich zuoberst um die Revitalisierung des Föderalismus. Das Fundament der Schweiz musste aufgrund veränderter Gegebenheiten und neuer Bedürfnisse angepasst und gestärkt werden. Die Subsidiarität sollte aufgewertet, der Zentralismus abgebaut werden. Entscheide sollten wieder vermehrt stufengerecht und bürgernah gefällt werden. Während die Kantone dadurch mehr Kompetenzen und Autonomie erhielten, konzentrierte sich der Bund auf Kernaufgaben. Dieser Prozess führte zu entschlackten Verwaltungsstrukturen, zu weniger Bürokratie und Regulierung. Der Bund und die Kantone wurden handlungsfähiger.

Finanzpolitisch ging es um mehr Transparenz und Einfachheit, Effizienz und Wirksamkeit. Durch den Abbau von Doppelspurigkeiten und von undurchsichtigen Finanzierungsgeflechten sollte der Finanzausgleich wieder steuerbar werden. Der Steuerfranken sollte künftig gezielter und wirkungsvoller eingesetzt; kostentreibende Fehlanreize mussten abgebaut werden. Auch das in der Vergangenheit trotz Ausgleichsmassnahmen gewachsene finanzielle Gefälle zwischen den Kantonen, die Verteilungsgerechtigkeit und Solidarität zwischen den Kantonen sollte gestärkt werden. Jeder Kanton sollte über ein Mindestmass an eigenen Finanzmitteln verfügen. Während die Kantone finanziell autonomer und handlungsfähiger werden sollten, sollte gleichzeitig der auf Kernkompetenzen beschränkte Bund zielgerichteter und effizienter arbeiten. Die grössere staatliche Effizienz sollte die Schweiz stärken – auch als Wirtschaftsstandort.

→ Die NFA umfasst neben dem allgemein bekannten finanziellen Ausgleichssystem, dem Finanzausgleich im engeren Sinne, auch die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die interkantonale Zusammenarbeit. Diese Elemente betreffen direkt den Staat und seine Organisation.

Die vier NFA-Pfeiler

Neben dem Finanzausgleich im engeren Sinne stand die Entflechtung von Bund und Kantonen bei den Aufgaben und deren Finanzierung im Zentrum der Reform. Während der Finanzausgleich im engeren Sinn recht gut bekannt ist, trifft das für die Aufgabenentflechtung weniger zu. Das mag daran liegen, dass Verteilungsfragen, vor allem wenn sie zwischen Kantonen spielen, politisch (und für die Steuerzahler) interessant sind und zumindest in den Grundmechanismen auch relativ einfach nachvollziehbar (Frage Geber-/Nehmerkantone). Die Aufgabenentflechtung dagegen betrifft unmittelbar den Staat selbst und seine Organisation. Für das Ziel der Föderalismusreform – und damit für die Qualität des Föderalismus in der Schweiz – ist die Frage, wie die Aufgaben im Staat verteilt sind, von erstrangiger Bedeutung. Daneben geht es aber auch um eminent finanzpolitische Fragen, um die Grösse und Struktur von Verwaltungen, den

effizienten öffentlichen Mitteleinsatz, die Frage, welche Staatsebene welche Prioritäten setzt, das Verständnis der Aufgaben des Staates und auf welcher Ebene (und auf welche Weise) sie am kostengünstigsten und gleichzeitig wirksamsten wahrgenommen werden.

Die NFA beruht auf vier Pfeilern (Hauptmassnahmen):

1. Aufgabenentflechtung
2. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen
3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
4. Neues Ausgleichssystem

Das neue Ausgleichssystem betrifft den Finanzausgleich im engeren Sinn. Der alte Finanzausgleich bis 2008 war durch vorwiegend zweckgebundene Mittel und eine ungünstige Vermischung von Ausgleichs- und Förderungsziel gekennzeichnet. Der neue Finanzausgleich besteht grundsätzlich aus zweckfreien Mitteln, die einzig nach Massgabe des Steuerkraftpotentials eines Kantons bzw. des Vorliegens bestimmter Sonderlasten ausgerichtet werden. Seine Gefässe sind der Ressourcenausgleich für den Abbau kantonalen Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Lastenausgleich für die Abgeltung von Sonderlasten. Der Ressourcenausgleich wird vom Bund und von den ressourcenstarken Kantonen finanziert, der Lastenausgleich vom Bund.

Die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich hat das Ziel, die Aufgabenerfüllung der Kantone untereinander zu stärken. Eine interkantonale Rahmenvereinbarung bildet für die Kantone die Grundlage für Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen. Praktisches Ziel ist die Nutzung von Grössenvorteilen und die Kostenteilung bei öffentlichen Leistungen, die Kantongrenzen überschreiten (Spillovers, z. B. im Kultur- oder Verkehrsbereich).

Der erste und zweite Pfeiler – die Aufgabenentflechtung und neue Zusammenarbeitsformen von Bund und Kantonen bei gemeinsamen Aufgaben – betreffen die föderale Aufgabenteilung. Sie stehen in diesem Dossierpolitik im Mittelpunkt der Betrachtungen.

→ Zu Beginn stand die Aufgabenteilung nicht im Fokus der Reform. Es wurde jedoch rasch klar, dass es nicht allein mit einer Entflechtung der Finanzierung gelingt, die Autonomie der Kantone zu stärken und damit den kritisierten Vollzugsföderalismus zu begrenzen. Es brauchte gleichzeitig auch eine Entflechtung der Kompetenzen und Verantwortung.

Die Aufgabenentflechtung: Hintergründe und Ziele

Die Klärung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen (Aufgabenentflechtung) stand nicht von Anfang an im Fokus der Bemühungen um eine Neugestaltung des Föderalismus' in der Schweiz. So kritisierte die Finanzausgleichsbilanz von 1991 das grundsätzliche Problem eines über Jahrzehnte mehr der weniger planlos gewachsenen Systems. Das führte zu einer schlechten Steuerbarkeit und fehlender inneren Kohärenz (fehlendes Gesamtkonzept, Vielzahl unabgestimmter Einzelmassnahmen). Das Hauptaugenmerk galt also ursprünglich dem Finanzausgleich im engeren Sinn, konkret der Verbesserung seiner redistributiven Wirkung (Finanzausgleichsbilanz 1991, S. 35).

Auch der Orientierungsrahmen der Finanzdirektorenkonferenz von 1992 ortete,

neben der fehlenden Steuerbarkeit, das Hauptproblem noch im bislang gescheiterten Abbau der interkantonalen Disparitäten (Orientierungsrahmen 1992, S. 5f.). Der Orientierungsrahmen brachte allerdings bereits die Frage der Aufgabenerfüllung ins Spiel. Die Kantone, so der Bericht, sollten über vertikale und horizontale, zweckfreie Finanzausgleichszahlungen in die Lage versetzt werden, «ihre Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung, finanziell möglichst autonom und ohne übermässige Belastung ihrer Bürger zu erfüllen. [...] Dadurch erfolgt eine weitgehende Abkehr vom heutigen Vollzugsföderalismus. Die Deregulierung wird gefördert, der Perfektionismus wird abgebaut. [...] Subsidiarität und Eigenverantwortung der Kantone [werden] gefördert» (Orientierungsrahmen 1992, S. 7). Der Finanzausgleich zur Stärkung der autonomen, eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung der Kantone gemäss dem Prinzip der Subsidiarität: Diese Sichtweise gewann in den folgenden Diskussionen und Planungen – neben dem Ziel des effizienteren, wirksameren, steuerbaren Ausgleichs – stark an Bedeutung.

→ Eines der obersten strategischen Ziele der NFA war die konsequente Ausrichtung des Bundesstaats auf das Subsidiaritätsprinzip. Der Bund soll nur dort Aufgaben erfüllen, wo ihm die Verfassung ausdrücklich eine Kompetenz erteilt. Basierend auf den Zielvorgaben des Bundesrates wurde bereits im Grundzügebericht von 1996 das Grundkonzept der NFA skizziert. Bis zur Inkraftsetzung 2008 vergingen aber noch über 10 Jahre.

Im Nachgang des Orientierungsrahmens wurde auf Beschluss des Bundesrats Mitte 1994 eine von EFD und FDK gemeinsam getragene Projektorganisation eingesetzt. Sie hatte den Auftrag, den Finanzausgleich grundlegend neu zu ordnen. Als strategische Ziele gab der Bundesrat 1994 vor:

- das finanzpolitische Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen so konsequent wie möglich auf den **Grundsatz der Subsidiarität** auszurichten
- die **Eigenfinanzierung** der Kantone deutlich zu **stärken**, damit alle Kantone die von der Subsidiarität geforderte Eigenverantwortung auch wahrnehmen können

Den Grundsatz der Subsidiarität koppelte der Bundesrat noch stark an den finanzpolitischen Aspekt der Aufgabenteilung: Kantonale Aufgaben seien grundsätzlich durch die Kantone, Bundesaufgaben grundsätzlich durch den Bund zu finanzieren. Bei Aufgaben, bei denen ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen unerlässlich blieb, sollte dieses Zusammenwirken stufengerecht erfolgen. Die Aufgabenverteilung an sich, ihre Überprüfung und Neuordnung, war noch nicht im Fokus der Diskussion. Dass sich eine der vier eingesetzten Arbeitsgruppen (Arbeitsgruppe 1 unter dem Vorsitz des damaligen Schwyzer Finanzdirektors und FDK-Präsidenten Franz Marty) explizit dem Thema «Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung Bund/Kantone» widmete, ist aber ein klarer Hinweis dafür, dass der Frage der Aufgabenteilung im Bundesstaat über ihren finanzpolitischen Aspekte hinaus Bedeutung gegeben wurde.

Die Projektorganisation veröffentlichte die ersten Arbeitsergebnisse im Februar 1996. Der Grundzügebericht enthielt bereits alle wesentlichen Elemente der späteren NFA-Lösung. Es fehlte einzig der später hinzugefügte Härteausgleich. Die Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen erschien nun als hauptsächliches Anliegen der Reform an erster Stelle im Bericht – noch vor der Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone (Finanzausgleich i.e.S.).

Der Bericht legte detailliert die Mängel des alten Systems dar. Die Mängel wurden nicht mehr nur im engeren Finanzausgleich geortet, sondern in den grundlegenden Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Die Beziehungen wurden als

→ **Im alten System wurde die Finanzierung und Erfüllung von Aufgaben in über 50 Bereichen sowohl vom Bund wie auch von den Kantonen wahrgenommen. Die damit gewachsenen Anreiz- und Abhängigkeitsstrukturen liessen die Kantone immer mehr zu Vollzugsorganen des Bundes verkommen.**

unübersichtlich, kompliziert und ineffizient beurteilt. Dieser Befund, der zuvor für den engeren Finanzbereich gemacht worden war, wurde jetzt auf das Verhältnis der Staatsebenen und die gemeinsame Aufgabenerfüllung und Verteilung der Kompetenzen generell erweitert.

Die Projektorganisation identifizierte 50 Bereiche, in denen zwischen Bund und Kantonen Aufgabenverflechtungen bestanden. Die Verflechtungen, so der Bericht, hätten über die Zeit zugenommen. Der Glaube, dass ohne massgeblichen Einfluss des Bundes die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht zu sichern sei, hätte die Anreiz- und Förderungssysteme des Bundes immer stärker ausgebaut. In der Folge sei der Vollzugsföderalismus entstanden: Anstatt ihre Aufgaben autonom zu erfüllen, seien die Kantone immer stärker zu Vollzugsorganen des Bundes geworden.

Nicht nur die politische, auch die finanzielle Unabhängigkeit der Kantone hätte abgenommen. Vor allem die finanzschwächeren Kantone hätten sich finanziell in die Abhängigkeit des Bundes begeben. Schuld daran seien die Ausgleichszahlungen, die Anreiz- und Ausgleichsfunktion vermischten. Die Ausgleichszahlungen würden mehrheitlich in Form von Bundesbeiträgen ausgerichtet, die an die Erfüllung bestimmter Aufgaben durch die Kantone gebunden seien und nur ausgerichtet würden, wenn sich die Kantone an der Finanzierung beteiligten. Die Eigenleistungen seien für die finanzschwachen Kantone meist so bedeutend, dass der ebenfalls mit der Subvention verfolgte Ausgleichszweck neutralisiert würde. Die armen Kantone würden in der Folge nicht reicher, vielmehr nähmen die interkantonalen Disparitäten zu. Weil die Bundessubventionen für Einzelobjekte und aufwandorientiert ausgerichtet würden, hätten die Kantone dennoch einen Anreiz, beim Bund möglichst viel Geld «abzuholen». Dies umso mehr, als die geringe Steuerbarkeit des Subventionssystems Wirkungskontrollen erschwere. Im Ergebnis würde mit «verhältnismässig viel Geld relativ wenig erreicht».

Die zahlreichen Verbundaufgaben brächten aus Sicht der Kantone eine zunehmende Reglementierung mit sich. Die Kosten stiegen und der Handlungsspielraum und die Eigenverantwortung der Kantone würden eingeschränkt. Die knappen Mittel und beschränkten Handlungsspielräume förderten eine weitere Zentralisierung. Nicht nur die Kantone, auch der Bundeshaushalt würde überlastet. Dieser Prozess, so die Schlussfolgerung der Kantone, wäre nur schwer beeinflussbar. Kantone und Bund seien zu Gefangenen ihres eigenen Subventionssystems geworden.

→ **Eine vollständige Entflechtung der Aufgaben bzw. die eindeutige Zuteilung der Kompetenzen an eine Staatsebene stand nun im Vordergrund. Wo das nicht möglich war, sollte der Bund die strategische Führung und die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Die Finanzierung solcher Verbundaufgaben sollte entsprechend mit Global- oder Pauschalbeiträgen und nicht mehr über eine Beteiligung an den Kosten erfolgen. Sowohl der Bund wie auch die Kantone profitierten von den erwarteten Effizienz- und Effektivitätsgewinnen.**

Die Projektorganisation schlug gemäss ihrem Auftrag das Modell eines neuen Finanzausgleichs vor. Zwei Hauptziele sollten verfolgt werden:

- Die Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen sollten entflochten werden
- Die Eigenfinanzierungskraft der Kantone sollte gestärkt und der Handlungsspielraum der Kantone erweitert werden

Um die zwei als «richtungsweisend» bezeichneten Reformanliegen zu erreichen, wurden fünf Hauptmassnahmen vorgeschlagen. Die «weitgehende Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen» rangierte an erster Stelle. Bei den Verbundaufgaben sollten die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen entflochten werden (Massnahme 3). Die übrigen Massnahmen entsprachen dem

späteren Finanzausgleich im engeren Sinn bzw. der interkantonalen Zusammenarbeit (mit Lastenausgleich), wie sie schliesslich als Hauptelemente in die NFA Eingang fanden.

Damit stand die **Aufgabentflechtung** im Grundzügebericht erstmals als Anliegen für sich selbst und war nicht länger reduziert auf den Aspekt der finanzpolitischen Entflechtung. Neu sollte sie das Verhältnis der beiden Staatsebenen grundsätzlich betreffen. Das Verhältnis von Bund und Kantonen sollte von Grund auf neu geordnet werden. «Was zu Beginn der neunziger Jahre unter eher finanzpolitischem Blickwinkel begann», so der Kommentar eines damals in die Arbeiten Involvierten, «mutierte vollends zum staatspolitischen Reformprojekt». ^[1]

«Die Verantwortung für Aufgaben, an denen heute sowohl Bund und Kantone beteiligt sind, wird wenn immer möglich entweder vollständig dem Bund oder vollständig den Kantonen zugewiesen» (Grundzügebericht 1996, S. 15). Die Aufgabentflechtung sollte in den Augen der Projektgruppe ausdrücklich «weitgehend» sein. Verbundaufgaben sollten so weit wie möglich entweder der einen oder der anderen Staatsebene zugeordnet werden. Der «erfolgversprechendste Weg» sei die «soweit möglich integrale Aufgabentflechtung». Planung, Entscheidung, Vollzug und Finanzierung – das sog. Äquivalenzprinzip, das später Eingang in die Verfassung fand – sollten aus einer Hand erfolgen.

Auch für die **Verbundaufgaben** – Aufgaben, die Bund und Kantone weiterhin gemeinsam wahrnehmen sollten – wurde eine neue Lösung vorgeschlagen. Die Kompetenzen der beiden Staatsebenen sollten entflochten und in die strategische Führung (Bund) und die operative Verantwortung (Kantone) unterteilt werden. Bei der Finanzierung sollten vom Bund statt wie bisher Einzelobjekte künftig Programme unterstützt werden. Die Finanzierung sollte nicht mehr in Form von aufwandorientierten prozentualen Kostenbeteiligungen erfolgen, sondern auf der Grundlage von Global- oder Pauschalbeiträgen, die sich an Leistungszielen orientierten und vertraglich vereinbart würden. Auch dieser Vorschlag wurde in die spätere NFA übernommen.

Die Vorteile der neuen Lösung sah der Grundzügebericht einerseits im staatspolitischen Gewinnpotential (Aufwertung der Subsidiarität, mehr Autonomie für die Kantone, Föderalismus stärken und beleben), andererseits in finanzpolitischen Entlastungen. Letztere wurden auf 3 Milliarden Franken geschätzt. Die vorgeschlagenen Systemkorrekturen würden zwangsläufig zu einem effektiveren und effizienteren Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen führen und das staatliche Leistungsangebot optimieren. Der Mitteleinsatz würde wirksamer, die staatlichen Leistungen würden kostengünstiger erstellt.

- **Frei verfügbare Geldmittel für mehr Mitteleffizienz:** Weil die Kantone künftig vor allem frei verfügbare Transferzahlungen erhielten (bzw. Globalbeiträge und Pauschalen bei Verbundaufgaben), würden sie Wünschbares vermehrt von Notwendigem trennen und Aufgaben bedarfsgerecht, wirkungsorientiert und kostenbewusst erfüllen. Zweckgebundene Subventionen, wie sie im alten System vorherrschten, hatten die genau umgekehrten Anreize zur Folge («Luxuslösungen»,

«Abholmentalität»).

- **Bürgernähe und Wettbewerb zwischen den Kantonen:** Da mehr Aufgaben künftig in der Kompetenz der Kantone lägen, könnte der Souverän die Staatsausgaben auch stärker kontrollieren. Ebenfalls kostendämpfend wirke der verstärkte Wettbewerb zwischen den Kantonen.
- **Bessere Steuerungsmöglichkeiten:** Klare und ungeteilte Zuständigkeiten verbesserten für den Bund wie für die Kantone die Möglichkeiten der Leistungs-, Kosten- und Wirkungssteuerung. Auch bei den Verbundaufgaben würden die Steuerungsmöglichkeiten durch die strategische Führung des Bundes in Kombination mit einem klar abgesteckten Finanzrahmen erhöht.
- **Verwaltungsabbau:** Parallelverwaltungen und der administrative Aufwand würden reduziert.
- **Weniger Regulierung:** Weil im operativen Bereich der Verbundaufgaben die Kantone künftig allein zuständig sein würden, könnte der Bund auf Detailvorgaben künftig verzichten.

→ **Orientierung für die Aufgabenentflechtung gab neben dem Subsidiaritätsprinzip das sogenannte Äquivalenzprinzip: Planung, Entscheidung, Vollzug und Finanzierung soll aus einer Hand erfolgen. Weil sich das Potenzial für eine vollständige Aufgabenentflechtung im Prozessverlauf reduzierte, wurde die Möglichkeit für Teilentflechtungen eingeführt. Um die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze auch nach der Reform bestmöglich zu gewährleisten, wurde beschlossen, die Grundsätze in der Verfassung zu verankern.**

Im Anschluss an den Grundzügebericht wurde Ende 1996 eine **erweiterte Projektorganisation** (wiederum paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern) eingesetzt. Sie hatte den Auftrag, das neue NFA-Konzept zu vertiefen. Für die Vertiefungsarbeiten gab der Bundesrat Leitlinien vor (sie stützten sich auf eine vorangegangene Vernehmlassung des Grundzügeberichts), die mit Bezug auf die Aufgabenentflechtung wie folgt lauteten:

- Das vorgeschlagene NFA-Grundkonzept soll integral vertieft werden. Es sind keine Aufgabenbereiche vorzeitig auszuklammern.
- Für die Aufgaben- und Kompetenzentflechtung soll soweit sinnvoll das Prinzip der Subsidiarität gelten: Der Bund soll eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die Aufgabe auf der kantonalen Ebene nicht erfüllt werden kann.
- Die Zuständigkeiten sind so weit wie möglich zu entflechten. Wo möglich und sinnvoll, soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene, der Bund oder die Kantone, zuständig sein. Wo sich eine vollständige Entflechtung als nicht opportun erweist, sind Teilentflechtungen zu prüfen.
- Für verbleibende Gemeinschaftsaufgaben sind geeignete Zusammenarbeitsformen abzuleiten.

Die erweiterte Projektorganisation schloss ihre Arbeiten im März 1999 ab. Der Schlussbericht brachte konzeptionell kaum mehr grundlegend Neues. Er vertiefte die Fragen und nahm im Bereich der Aufgaben gewisse Neubeurteilungen vor. So reduzierte er die Zahl der Aufgaben mit vollständiger Entflechtung und führte als neues Element die Teilentflechtung ein (Teilbereiche einer Verbundaufgabe werden der einen oder anderen Staatsebene zugeordnet). Detailliert geprüft wurden zudem die finanzpolitischen Auswirkungen. Die möglichen Effizienzgewinne wurden auf 2 bis 2,5 Milliarden Franken geschätzt.

Neu schlug die Projektorganisation vor, die **staatspolitischen Grundsätze** der Subsidiarität, der Äquivalenz und der kantonalen Autonomie bei der **Aufgabenerfüllung auf Verfassungsstufe** zu verankern. Die Grundsätze sollten als Richtschnur und Leitsätze dazu beitragen, «eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch inskünftig, d.h. auch nach einer erfolgten Aufgaben- und

Finanzierungsentflechtung zu gewährleisten» (Schlussbericht 1999, S.27).

Die Verankerung der **Subsidiarität** in der Verfassung begründete der Bericht mit der Tendenz zur Zentralisierung seit der Gründung des Bundesstaates. Der Bund, so der Bericht, hätte seinen Aufgabenkreis laufend erweitert und neue Kompetenzen an sich gezogen. Der kantonale Handlungsspielraum hätte sich verengt. Die Kantone seien aus der primären Regelungsebene vermehrt in den Vollzug gedrängt worden. Die Aufgabenentflechtung solle dieser Tendenz entgegenwirken. Es müsse das Ziel sein, wiederum integrale Verantwortlichkeiten herzustellen.

Unter Subsidiarität verstand die Projektorganisation, «dass staatliche Aufgaben möglichst «bürgernah» angesiedelt und erfüllt werden. Übergeordnete staatliche Gemeinwesen sollen sich demzufolge auf Aufgaben konzentrieren und beschränken, die von untergeordneten Gemeinwesen nicht befriedigend wahrgenommen werden können» (Schlussbericht 1999, S. 37). Dieser Grundsatz sollte bei der Zuteilung künftiger Staatsaufgaben ausdrücklich berücksichtigt werden. Der ungerechtfertigten Zentralisierung staatlicher Kompetenzen gälte es auf diese Weise einen Riegel zu schieben.

Nach dem Prinzip der **fiskalischen Äquivalenz** sollten die Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträger einer Aufgabe übereinstimmen. Wer den Nutzen einer Aufgabe hat, soll die Kosten tragen und über die Ausführung der Aufgabe verfügen. Dies fördert die wirtschaftliche und zweckmässige Aufgabenerfüllung.

Der **Leitsatz der kantonalen Autonomie bei der Aufgabenerfüllung** sollte schliesslich die Eigenständigkeit der Kantone im Bereich der Aufgaben, Organisation und Finanzen noch stärker zum Ausdruck bringen. Die Kantone sollten ihre «originären Zuständigkeiten» behalten. Die Kantone wären frei, Aufgaben, die die Bundesverfassung nicht dem Bund zuweist oder die der Bund nicht wahrnimmt, zu übernehmen.

Der Schlussbericht der erweiterten Projektgruppe wurde zur Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse waren wie schon beim Grundzügebericht teilweise kritisch. Für die 1. NFA-Botschaft wurde das Konzept nachgebessert. Die Anpassungen betrafen vor allem den Finanzausgleich im engeren Sinn (Lasten- und Ressourcenausgleich) sowie den Härteausgleich, der als neues Element zur Abfederung des Systemwechsels (Wegfall der Steuerkraftzuschläge) für die ressourcenschwachen Kantone eingeführt wurde. Im Bereich der Aufgabenentflechtung gab es Anpassungen, aber keine grundlegenden Änderungen mehr. Seit dem Grundzügebericht stand das Konzept.

Die 1. NFA-Botschaft vom 14. November 2001 legte die Verfassungsgrundlage für die Aufgabenentflechtung. In die Verfassung aufgenommen wurden das Prinzip der Subsidiarität (Art. 3a BV), die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Äquivalenzprinzip, Art. 43a, Gebote der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit) und der Leitsatz der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 Abs. 2; Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie). Verschiedene Aufgabenentflechtungen verlangten Verfassungsänderungen (Armee, Schulwesen, Nationalstrassen, AHV/IV). Ebenfalls eine Verfassungsgrundlage erforderte die Neuregelung der Verbundaufgaben (Art. 46 Abs. 2 und 3 BV). Auf Gesetzesstufe

→ Der Bundesrat verabschiedete im November 2001 die 1. NFA-Botschaft. Volk und Stände stimmten am 28. November 2004 mit einem Ja-Anteil von 64,3 % (20.5 Stände) den Verfassungsänderungen zu. Die Ausführungsgesetzgebung (2. NFA-Botschaft) passierte im Herbst 2006 die Schlussabstimmung. Die 3. NFA-Botschaft mit der Dotierung der Ausgleichsgefässe (Finanzausgleich im engeren Sinne) für die erste Vierjahresperiode wurde im Sommer 2007 vom Parlament verabschiedet. Die NFA trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

wurde das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich verabschiedet (FiLaG).

Die Botschaft verwies zum ersten Mal ausdrücklich auf den Zusammenhang zwischen der Aufgabenentflechtung und dem Finanzausgleich im engeren Sinn. Auf die Frage, ob die Aufgabenentflechtung nicht noch weiter gehen könne, antwortete der Bundesrat, dies sei nicht möglich. Der Bund könne nur im Umfang dieser Mittel Aufgaben an die Kantone abgeben. Zweckgebundene Finanztransfers des alten Systems müssten in nicht zweckgebundene Mittel zur Alimentierung der neuen Ausgleichsgefässe umgewandelt werden. Dazu müsse der Bund im Rahmen der Aufgabenentflechtung Aufgaben an die Kantone abgeben können. Die Ausgabenentflechtung und der neue Finanzausgleich seien sachlich eng verzahnt.

Durch die Aufgabenentflechtung erforderliche Anpassungen in Spezialgesetzen waren der Inhalt der 2. NFA-Botschaft von 2005. Das Subventionsgesetz wurde um die Instrumente der Programmvereinbarung und der Global- bzw. Pauschalbeiträge bei Verbundaufgaben ergänzt. In der Vorbereitung der zweiten NFA-Botschaft wurden verschiedene Fragen noch einmal im Detail geprüft, darunter die Auswirkungen der NFA. Eine dafür eingesetzt Arbeitsgruppe (Projektgruppe 13) erstellte bis zum April 2004 einen entsprechenden Bericht.

Projektgruppe 13 stellte fest, dass «Verbesserungen bei Effizienz, Effektivität und Anreizen insbesondere in jenen Bereichen erwartet werden können, in denen durch die NFA eine eindeutige Zuordnung und/oder eine verstärkte Übereinstimmung von Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung stattfindet» (Schlussbericht 2004, S. 6), d.h. die Aufgaben integral der einen oder anderen Staatsebene übertragen würden. Aber auch die Einführung von Programmvereinbarungen und von Pauschalbeiträgen bei Verbundaufgaben würde wahrscheinlich zu mehr Effizienz und Effektivität führen.

Insgesamt erwartete die Projektgruppe geringere volkswirtschaftliche Kosten und dadurch Wohlfahrtsgewinne. Insbesondere der Übergang von zweckgebundenen zu zweckfreien Ausgleichszahlungen und die Entflechtung der Aufgaben würden die Produktion von staatlichen Leistungen effizienter und bedürfnisgerechter machen und dadurch die Ausgaben und die Steuerbelastung in den Kantonen verringern. Dadurch würden die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotential der Schweiz gestärkt.

Auch beim Bundeshaushalt seien Entlastungen zu erwarten, da die Nachfrage nach zweckgebundenen Subventionen und der dadurch entstehende politische Druck nachlassen würden (Schlussbericht 2004, S. 7). Die NFA würde insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz stärken und zu mehr Wirtschaftswachstum beitragen (Schlussbericht 2004, S. 36).

Aufgabenteilung: Kriterien

→ **Die Frage, welche Aufgaben nach welchen Kriterien an welche Staatsebene übergeben werden sollten, war nicht einfach zu beantworten. Von den föderalen Grundsätzen abgeleitet, wurden dem Bund diejenigen Aufgaben zugeteilt, bei welchen eine Regionalisierung keinen Sinn ergab (z.B. Landesverteidigung) bzw. einheitliche Standards gefordert sind (z.B. AHV). Beschränkt sich der Nutzen auf den Kanton oder ist die Bürgernähe entscheidend für eine effiziente Aufgabenerfüllung (z.B. Sonderschulung), sollten die Kantone zuständig sein. Geteilte Zuständigkeiten wurden beschlossen, wo Aufgaben eine landesweite, strategische oder besonders komplexe Dimension haben, die Lösung dennoch regional unterschiedlich ausfallen sollte (z.B. Regionalverkehr).**

Bereits der FDK-Orientierungsrahmen von 1992 machte sich Gedanken über eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. So lag bereits die Idee einer weitgehenden Aufgabenentflechtung vor: Aufgaben sollten entweder von den Kantonen (Basisaufgaben) oder vom Bund (landesweiter Steuerungsbedarf) ausgeübt werden.

Der Grundzügebericht (1996) entwickelte diese Ideen weiter und konkretisierte sie. Die Aufgabenentflechtung war jetzt ein Hauptanliegen. Von den insgesamt 50 Bereichen, bei denen festgestellt wurde, dass zwischen Bund und Kantonen eine Aufgaben- und Kompetenzverflechtung bestand, sollten 29 entflochten werden. Für acht Aufgaben sollte der Bund allein zuständig werden, die Kantone für 21 Aufgaben.

Für die Aufgabenzuweisung wurden erstmals klare Kriterien festgelegt.

Eine **Bundesaufgabe** sollte vorliegen, wenn **regionale Differenzierungen nicht** möglich sind, d.h.

- ein landesweit gleichmässiger Nutzen geschaffen wird
- ein Abbau von Unterschieden in der Wohlfahrtsverteilung das Ziel ist
- landesweit einheitliche Regeln und Standards erforderlich sind
- der Zusammenhalt im Bundesstaat (Kohäsion) gefördert werden soll
- es um internationale Verpflichtungen geht

Falls eine **Aufgabe trotz materieller Einflussnahme des Bundes regional unterschiedlich gelöst** wird, sollte die Zuständigkeit nach wie vor geteilt werden. Eine materielle Einflussnahme des Bundes sei nötig, wenn

- trotz regionaler Unterschiede eine Aufgabe eine landesweite Dimension hat und sie deshalb die globale strategische Führung des Bundes erfordert
- der Bund ein Grundangebot an öffentlichen Leistungen fixieren muss, weil im Landesinteresse eine bestimmte Leistungsqualität oder -quantität nicht unterschritten werden soll
- die gezielte punktuelle Einwirkung des Bundes angesichts eines erhöhten Koordinationsbedarfs oder einer besonderen Aufgabenkomplexität angezeigt ist
- die einzelnen Kantone von einer Aufgabe finanziell übermässig belastet werden und deshalb durch den Bund eine klar begrenzter Belastungsausgleich erfolgen muss

Aufgaben ohne zwingende **materielle Steuerung durch den Bund** sollten **den Kantonen zugewiesen** werden. Dies insbesondere dann, wenn

- der entstehende Nutzen auf die Kantonsgebiete beschränkt bleibt
- die Kantone eine besondere Nähe zur Aufgabe haben und die Aufgabe deshalb eigenständig lösen können
- es von Vorteil ist, mit den jeweiligen personellen und räumlichen Verhältnissen vertraut zu sein
- die Betroffenen vor Ort in die Mitverantwortung einbezogen werden können

Die Zuordnung der Aufgaben an den Bund, die Kantone oder als Verbundaufgabe in die gemeinsame Zuständigkeit ist in der **Tabelle Aufgaben** festgehalten. Wie die Übersicht aufzeigt, veränderten sich die Vorstellungen über die (Neu-)Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Verlauf der NFA-Projektphasen.

Die Entflechtungsfrage wurde auch im Nachgang des Grundzügeberichts teilweise neu beurteilt. So finden sich im **Schlussbericht** der erweiterten Projektorganisation von 1999 noch 15 Bereiche, die kantonalisiert werden sollten. Sechs Bereiche sollten in die integrale Verantwortung der Kantone übergehen, 17 Bereiche sollten teilentflochten werden. Erstmals wurde die ganze Entflechtungsmasse beziffert. Sie wurde auf 5,3 Milliarden Franken geschätzt. 16 Aufgaben mit einem Volumen von 5 Milliarden Franken sollten im Verbund von Bund und Kantonen verbleiben.

Die Kriterien der Aufgabenentflechtung wurden nach dem Grundzügebericht nicht weiter verfeinert. Stattdessen rückten die genannten Verfassungsgrundsätze der bundesstaatlichen Aufgabenzuteilung in den Vordergrund. Zwar räumte die erweiterte Projektorganisation ein, dass die in Aussicht gestellten Grundsätze der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der kantonalen Aufgabenautonomie nicht justiziabel seien. Auch müssten die Grundsätze im jeweiligen Zeitkontext konkretisiert werden. Dennoch sah die Projektorganisation in ihnen Leitfäden für die künftige Aufgabenzuteilung.

Die 1. NFA-Botschaft legte denn auch **starkes Gewicht auf die neuen Verfassungsgrundsätze**. Der Bund, wurde argumentiert, könne sich aufgrund der Stärkung der Kantone auf seine hauptsächlichen Funktionen, wie sie ihm von der Verfassung zugewiesen seien, konzentrieren. «Künftig kann und soll der Bund nicht mehr in derart vielen Politikbereichen mit Auflagen und Subventionen tätig sein.» Einheitliche und verbindliche Regeln und Standards solle der Bund nur noch in jenen Bereichen aufstellen, in denen es im landesweiten Interesse unumgänglich sei. «Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip soll der Bund nur noch dann eine Aufgabe übernehmen, wenn die Kanton hierzu offensichtlich nicht in der Lage sind oder die Aufgabenerfüllung sinnvollerweise zentral geregelt werden muss» [1. NFA-Botschaft 2001, S. 2333].

Was die Verbundaufgaben anbelangte, verwies die Botschaft auf «Überlegungen zur Wünschbarkeit sowie zur technischen und politischen Realisierbarkeit einer Klärung der jeweiligen Rollen und Kompetenzen». Eine abschliessende Bestimmung der Eigenart einer Verbundaufgabe schloss die Botschaft aus.

→ **Die Vorteile einer Entflechtung wurden anhand der Kriterien Effizienz, Effektivität und Abbau von Fehlanreizen gemessen. Je eindeutiger die Zuordnung einer Aufgabe gelang bzw. je grösser die Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, desto positiver die Auswirkungen. Entscheidend für das Projekt war die Konsequenz, mit welcher die Aufgabenentflechtung umgesetzt wurde.**

In der Vorbereitung der 2. NFA-Botschaft stellte Projektgruppe 13, wie im Schlussbericht 2004 dargestellt, vertiefte Überlegungen zu den Auswirkungen der NFA an. Die Auswirkungen in den einzelnen Aufgabenbereichen wurden anhand der Kriterien «Effizienz», «Effektivität» und «Anreize» gemessen. Die Ausführungen zu den Kriterien geben Hinweise darauf, an welchen konkreten **Zielen** die Zuteilung von Aufgaben im Bundesstaat bzw. das Entflechtungspotential einer Aufgabe gemessen werden kann.

Das Kriterium der Effizienz wurde übertragen in

- kürzere Verfahrenswege

- Bündelung von Kompetenzen
- Abbau personeller Doppelspurigkeiten
- Aufbau von Skalenwirtschaften (grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten)

Effektivität wurde daran gemessen, ob

- die Bürgerfreundlichkeit der Leistungserstellung steigt (d.h. Leistungen entsprechen stärker den Bedürfnissen)
- die Bürgernähe erhöht wird (d.h. Entscheidungen fallen näher beim Bürger an)
- der „Eindruck von Bürokratie“ abgebaut wird
- die Ziele einfacher und schneller erreicht werden können

Beim Anreizkriterium ging es um den Abbau von Fehlanreizen bez.

- der Prioritätenordnung (falsche Prioritätensetzungen)
- der Produktionsmenge (keine Überproduktion)
- der Produktionskosten (keine zu teuren Lösungen)
- der Lastenverteilung Bund – Kantone (keine Überwälzung von Kosten auf die andere Gebietskörperschaft)

Die einzelnen Aufgaben wurden nach diesem Raster auf NFA-Verbesserungen untersucht. Sie zeigten, dass im Durchschnitt aller Aufgaben mit Verbesserungen bezüglich aller drei Kriterien gerechnet werden durfte (mehr Effizienz und Effektivität, bessere Anreize). Die Verbesserungen wurden jedoch je nach Aufgabe und Entflechtungsgrad unterschiedlich beurteilt. So wurden in Bereichen mit voller Entflechtung (Nationalstrassen, AHV/IV, zentrale Beschaffung Armeematerial, Sonderschulen) überdurchschnittliche Verbesserungen geortet, unterdurchschnittliche dagegen in Bereichen, in denen kaum oder gar keine Entflechtungen vorgenommen wurden (z. B. Hochschulen). Bei den Verbundaufgaben wurde eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung durch die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen erwartet (Programmvereinbarungen), jedoch nicht im selben Ausmass wie bei den entflochtenen Aufgabenbereichen (2. NFA-Botschaft, S. 6285).

Insgesamt rechnete die 2. NFA-Botschaft mittel- bis langfristig mit Verbesserungen in der Allokation der öffentlichen Mittel. Kurz- bis mittelfristig würden sich die erwarteten positiven Effekte jedoch nicht automatisch im gewünschten Ausmass einstellen. Ein Umdenken auf allen Stufen sei erforderlich. Zudem müssten die Möglichkeiten des neuen Systems von Beginn weg konsequent ausgeschöpft werden. Dabei ginge es vor allem darum, dass «die mit der Aufgabenentflechtung verbundenen vereinfachten Entscheidungsstrukturen konsequent umgesetzt werden und dass sich bei den neuen Zusammenarbeitsformen der Bund wirklich auf die strategischen Aspekte beschränkt und den Kantonen die notwendigen Spielräume bei der Umsetzung belässt». Die Kantone ihrerseits seien gefordert, diese Spielräume auch für einen effizienteren Mitteleinsatz zu nutzen (2. NFA-Botschaft, S. 6287).

«Zusammengefasst», hielt der vorbereitende Schlussbericht (teilweise kritisch) fest, «ergeben die Auswertungen ein befriedigendes Ergebnis, obwohl [...] die

→ Technische und vor allem politische Argumente begrenzten das Entflechtungsvolumen. Von Anfangs 50 Bereichen mit Entflechtungspotenzial wurden schliesslich 17 Aufgaben entflochten und der integralen Verantwortung des Bundes (7) bzw. der Kantone (10) übergeben. 16 Aufgaben blieben als Verbundaufgaben in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantone. Hier kommen die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zum tragen (e.g. Programmvereinbarungen).

Projektgruppe von grösseren Verbesserungen ausgeht. Es darf nicht vergessen werden, dass in einigen Projektgruppen ein inhärentes Interesse am Status quo besteht. Daraus erwächst die Tendenz, die heutige Situation als zu positiv und die neue Lösung als zu negativ zu betrachten, was sich selbstverständlich in der Bewertung niederschlägt» (Schlussbericht 2004, S. 24).

Die Neuordnung der Aufgaben im Überblick

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Anpassungen der NFA in den Aufgabenbereichen.

Strafrecht

Der Bereich des Strafrechts war vor der NFA eine Verbundaufgabe, und er ist es bis heute geblieben. Während der Bund in der Gesetzgebung wirkt, übernehmen die Kantone den Vollzug (Bau und Betrieb von Einrichtungen). Mit dem Ziel der stärkeren Vereinheitlichung des Vollzugs wurden in der NFA die Bundeskompetenzen in diesem Bereich ausgebaut. Gleichzeitig wurden neue, NFA-konforme Finanzierungsinstrumente eingeführt (Pauschalbeiträge) und die interkantonale Zusammenarbeit wurde gestärkt.

Landesverteidigung

Die militärische Landesverteidigung war und ist eine Bundesaufgabe mit verfassungsmässig verankerter Mitverantwortung der Kantone. An dieser Mitverantwortung änderte die NFA grundsätzlich nichts. Entflochten wurde die Vollzugsverantwortung im logistischen Bereich. Beschaffung, Unterhalt und Einsatz der persönlichen Ausrüstung sind seither Bundessache. Die Anpassung erforderte eine Verfassungsänderung. Die 2. NFA-Botschaft hielt fest, dass dieser Bereich eine der wenigen Aufgaben darstelle, «bei denen eine vollständige Aufgabenteilung in Richtung einer Beschränkung der Verantwortlichkeit auf den Bund klare Vorteile bringen kann» (2. NFA-Botschaft, S. 6123).

Bildung und Forschung

Die Bereiche Bildung und Forschung wurden in der NFA nur am Rand behandelt. Während anfänglich eine Trennung der Hochschulfinanzierung in Ausbildung und Forschung geplant war, bei der die Kantone den Ausbildungsteil vollständig hätten übernehmen sollen, wurde der gesamte Hochschulbereich später aus der NFA ausgegliedert. Gleiches widerfuhr der Berufsbildung, die am Ende auch nicht mehr Gegenstand der NFA war. Einbezogen wurden die Aufgaben Sonderschulen, Stipendien sowie Turnen und Sport.

Im Bereich der Sonderschulen leistete die IV unter der alten Ordnung einen Kostenbeitrag von 50 Prozent. Dieser Beitrag wurde aufgehoben. Die Sonderschulen wurden fachlich wie finanziell vollständig kantonalisiert. Die Neuregelung erforderte eine Verfassungsänderung.

Im Stipendienwesen wurde bereits früh eine Teilentflechtung beschlossen. Für Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II sind seit der NFA neu die Kantone

zuständig, die Vergabe von Stipendien und Studiendarlehen bleibt eine Verbundaufgabe. Der Bundesrat begründete die weitere Beteiligung des Bundes mit dem nationalen Anliegen des Zugangs zu höheren, tertiären Ausbildungen sowie mit der Mobilität der Studierenden, die im Stipendienbereich gewisse einheitliche Mindeststandards voraussetze. Gemäss der in der NFA erfolgten Verfassungsänderung fördert der Bund die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungshilfen auf Tertiärstufe.

Der Bereich Turnen und Sport wurde teilentflochten, indem sich der Bund aus der Koordination und Subventionierung des freiwilligen Schulsports sowie aus der Herausgabe von Lehrmitteln zurückzog. Umstritten war die Frage des vom Bund verfügbaren 3-Stunden-Turnobligatoriums. Weil diese Frage das NFA-Projekt belastete, wurde die ursprünglich vorgesehene integrale Zuständigkeit der Kantone für Turnen und Sport in der Schule fallengelassen und das Turnobligatorium später im Rahmen der Revision des Sportförderungsgesetzes weiter diskutiert. Ebenfalls fallengelassen wurde eine geplante Teilentflechtung des Bereichs Jugend + Sport.

Amtliche Vermessung

Seit 1912 eine Bundesaufgabe mit kantonalem Vollzug ist die amtliche Vermessung eine Verbundaufgabe geblieben. Die Kompetenzen des Bundes wurden in einem Verfassungszusatz geregelt. Das mit der NFA für die Verbundaufgaben eingeführte System der Leistungsvereinbarung mit Pauschalabgeltung ist in der amtlichen Vermessung bereits seit 1998 praktiziert worden.

Verkehr und öffentliche Werke

Für den Verkehr brachte die NFA weitreichende Veränderungen.

Die früher von Bund und Kantonen gemeinsam getragene Aufgabe der Nationalstrassen wurde vollständig entflochten und integral dem Bund übertragen. Einzig die Fertigstellung des bereits beschlossenen Nationalstrassennetzes blieb in der Zuständigkeit von Bund und Kantonen. Für den Ausbau und die Erweiterung des Netzes, sowie für den Betrieb und den Unterhalt, ist seither nur noch der Bund zuständig. Die Entflechtung erforderte umfangreiche Anpassungen an der Verfassung und an Spezialgesetze.

Im Bereich der Hauptstrassen wurde von einem System der Subventionierung von Neu- und Ausbauten durch den Bund zu einer Finanzierung mit Globalbeiträgen übergegangen. Anders als früher können Bundesmittel im Rahmen der Globalbeiträge auch für den Betrieb und den Unterhalt der Hauptstrassen verwendet werden. Diese Aufgabe war früher Sache der Kantone. Die neue Finanzierungform entspricht der geänderten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der NFA. Der Bereich selbst bleibt eine Verbundaufgabe.

Entflochten wurden die Erstellung von Niveauübergängen und Verkehrstrennungsmassnahmen. Früher klassische Subventionstatbestände des Bundes, wechselten die Bereiche in die alleinige Kompetenz der Kantone. Verkehrstrennungsmassnahmen in den Agglomerationen unterstützt der Bund durch Gelder des Infrastrukturfonds.

Eine differenzierte Lösung wurde beim Lärmschutz gefunden. Während der Lärmschutz im Bereich der Nationalstrassen in die Zuständigkeit des Bundes gehört, sind beim Hauptstrassennetz die Kantone dafür zuständig, die wiederum für diese Aufgabe Globalbeiträge des Bundes erhalten. Für alle übrigen Strassen gilt die neue NFA-Lösung bei Verbundaufgaben (der Bund entrichtet Beiträge aufgrund von Programmvereinbarungen). Noch zum Zeitpunkt der 1. NFA-Botschaft war vorgesehen, diesen Bereich in die volle Zuständigkeit der Kantone zu übertragen.

Entflochten wurde der Bereich der Alpenstrassen (Gebirgsnationalstrassen: Bund; übrige: Kantone). Aus Mineralölsteuermitteln erhalten die Kantone ferner weiterhin nicht werkgebundene Beiträge, allerdings nach einem neuen Verteilschlüssel.

Am Agglomerationsverkehr beteiligt sich der Bund seit 2008 direkt über den Infrastrukturfonds. Die Unterstützung der Ortsverkehre in städtischen Räumen durch den Bund verlief früher indirekt über Investitionen der SBB und anderer, vom Bund unterstützter Transportunternehmen. Der Agglomerationsverkehr stellt in diesem Sinn heute noch stärker als früher eine Verbundaufgabe dar. Auf die Neuordnung nahm neben der NFA die (2004 gescheiterte) Avanti-Initiative starken Einfluss.

Der öffentliche Regionalverkehr war und blieb eine Verbundaufgabe. Allerdings reduzierte sich der Finanzierungsanteil des Bundes. Im Bereich der Schieneninfrastruktur war im Rahmen der parallelen Bahnreform 2 eine Trennung in Grundnetz (vom Bund finanziert) und Ergänzungsnetz (Kantone) geplant. Da der Infrastrukturbereich des Regionalverkehrs ganz den Kantonen zugefallen wäre, wäre der Verbundanteil der Aufgabe reduziert worden. Die Bahnreform 2 scheiterte jedoch in diesem Punkt.

Bei den Flugplätzen wurde die frühere Möglichkeit von zins- und amortisationsgünstigen Bundesdarlehen aufgehoben. Die Finanzierung der Flugplätze ist unter der NFA eine rein kantonale Angelegenheit. Politisch bleiben die Flughäfen eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen.

Der Hochwasserschutz, der dem Bereich der öffentlichen Werke zugeordnet wird, blieb eine Verbundaufgabe.

Soziale Sicherheit

Der Bereich der Sozialen Sicherheit wurde von der NFA vergleichsweise stark beeinflusst. Weitgehend entflochten wurden die AHV und die IV.

Bei der AHV zahlen die Kantone unter der NFA keine Beiträge mehr an die individuellen Versicherungsleistungen. Der Bund trägt (neben den Versicherten) die Finanzierung allein. Bei der Unterstützung der Betagtenhilfe wurde eine

Teilentflechtung vorgenommen. Während der Bund die gesamtschweizerischen Tätigkeiten der betroffenen Organisationen unterstützt, sind die Kantone finanziell für die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten dieser Organisationen zuständig. Der Bund nimmt Koordinations- und Entwicklungsaufgaben wahr. Vor der NFA waren die Kompetenzen und Finanzierungen stärker vermischt.

Wie bei der AHV wurden auch die individuellen Leistungen der IV entflochten. Die Finanzierung und der Vollzug der individuellen Leistungen wurden Bundessache (ohne Kantonsbeteiligung), während sich im Gegenzug die IV aus der Finanzierung der Institutionen für Invalide (Wohnheime etc.) zurückzog (Kantone neu mit voller finanzieller und fachlicher Verantwortung). Die Unterstützung von Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe wurde teilentflochten, indem gesamtschweizerisch tätige Organisationen nach wie vor vom Bund unterstützt werden, kantonale und kommunale Tätigkeiten aber von den Kantonen (ohne IV-Beiträge). Gleich behandelt werden Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe. Kantonale Aus-, Weiter- und Fortbildungsbeiträge ersetzen hier frühere Beiträge der IV.

Bei den Ergänzungsleistungen wird die Existenzsicherung weiterhin vom Bund und den Kantonen getragen. Die Heimkosten sind neu Aufgabe der Kantone (Teilentflechtung).

Bei der Prämienverbilligung (Krankenkassen) wurden die Beitragsmodalitäten angepasst. Anders als früher sind die Kantonsbeiträge nicht mehr strikt vom jeweiligen Bundesbeitrag abhängig. Auch wurde das Kriterium der kantonalen Finanzkraft für die Beitragsbemessung gestrichen. Der Bund finanziert heute pauschal 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung. Massgebend für seine Beiträge sind die Wohnbevölkerung und die Anzahl Versicherter in den einzelnen Kantonen. Die vollständige Übernahme der Prämienverbilligung durch den Bund oder durch die Kantone, wie es im frühen NFA-Prozess diskutiert worden war, wurde fallengelassen.

Während die Familienzulagen in der Landwirtschaft eine Verbundaufgabe bleiben (nicht Gegenstand der NFA), wurde die Verbesserung der Wohlverhältnisse in den Berggebieten entflochten. Aus der Aufgabe zog sich der Bund vollständig zurück.

Landwirtschaft

Die Landwirtschaft war kein Kernbereich der NFA. Die Förderung der Tierzucht wurde voll dem Bund zugeteilt. Bei der landwirtschaftlichen Beratung wurden kantonale Beiträge an gesamtschweizerische Beratungszentralen vom Bund übernommen, während die kantonale Beratung Kantonssache wurde. Diese Teilentflechtung erfolgte erst im Rahmen der 2. NFA-Botschaft.

Natur- und Umwelt

Praktisch der gesamte Natur- und Umweltbereich blieb eine Verbundaufgabe. Angepasst wurde durchwegs der Finanzierungsmodus. Der Bund nimmt im Rahmen von Programmvereinbarungen die strategische Führung wahr, während die Kantone für die operative Ausführung der Aufgaben zuständig sind. Im Bereich Wald waren

bereits vor der NFA entsprechende Pilotversuche durchgeführt worden (Projekt effort2).

Zu den Gemeinschaftsaufgaben gehören der Gewässerschutz (internationaler Vereinbarungen), der Natur- und Landschaftsschutz, der Wald, die Jagd (nationale Schutzgebiete) und die Fischerei.

Der Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege sollte ursprünglich teilentflochten werden, mit Bundesverantwortung über Objekte von nationaler Bedeutung und kantonaler Zuständigkeit über regionale und lokale Objekte. Nachdem diese Teilentflechtung nach der Verabschiedung der 1. NFA-Botschaft auf Widerstand gestossen war, wurde schliesslich darauf verzichtet. Der Bereich blieb integral eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.

→ **Das politische Umfeld zeichnete sich aus durch zwei Lager: Linke Parteien und Organisationen sowie Gewerkschaften lehnten das Projekt mit der Befürchtung eines staatlichen Leistungsabbaus ab, wohingegen die rechten Parteien, die Kantone und Wirtschaftsverbände noch weitergegangen wären.**

Das politische Umfeld

Die NFA begann als Projekt der Kantone und des Bundes. Wissenschaftliche Studien, die die Stossrichtung bestätigten, unterstützten sie. Die erste breitere Diskussion fand anlässlich der Vernehmlassung des Grundzügeberichts 1996 statt. In den Stellungnahmen zeigte sich das für den weiteren Verlauf charakteristische Bild: Linke Parteien, Gewerkschaften, sozialpolitisch- und umweltpolitisch orientierte Interessengruppen lehnten die NFA, vor allem die Aufgabenteilung und die Stärkung der kantonalen Autonomie ab. Die Mehrheit der Kantone, die bürgerliche Parteien und die Wirtschaftsverbände unterstützten das Projekt. Sie forderten eine weitergehende Aufgabenentflechtung sowie die Stärkung der Kantone und damit auch eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips.

Die Vernehmlassung des für die 1. NFA-Botschaft massgeblichen Schlussberichts von 1999 bestätigte dieses Bild. Die deutliche Mehrheit der Kantone erachtete die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips als absolut vordringlich. Die KdK schlug gar einen Verfassungszusatz vor, der verlangte, dass auf Begehren der Kantone das Bundesgericht prüft, ob ein Bundesgesetz die verfassungsmässig gewährleisteten Zuständigkeiten der Kantone verletzt.

Die Aufgabenentflechtung hätte aus Sicht vieler Kantone konsequenter angegangen werden sollen. So verlangten die Kantone, dass beim Erlass und bei der Änderung von Bundesgesetzen die Möglichkeit der Aufgabenentflechtungen künftig immer geprüft werde. Um der Befürchtung der NFA-Gegner, die NFA würde von den Kantonen zum Leistungsabbau genutzt, entgegen zu treten, erklärte sich die KdK bereit, für bedeutende Aufgaben einheitliche Rahmenbedingungen und landesweite Minimalstandards zu akzeptieren. Solche Standards könnten entweder der Bund oder die Kantone in interkantonalen Rahmenvereinbarungen festlegen. Bedenken betreffend eines Leistungsabbaus bezeichneten die Kantone als nicht gerechtfertigt. Die Kantone stünden der Nachfrage der Bevölkerung nach öffentlichen Leistungen näher als der Bund und würden ihre Verantwortung wahrnehmen, ihre Angebote qualitativ und quantitativ bedarfsgerecht auszugestalten. Kantonale Unterschiede in der Aufgabenerfüllung sollten deshalb akzeptiert werden. Verschiedene Kantone erachteten das Entflechtungspotential als noch keineswegs ausgeschöpft. Aus «politischen» Gründen verblieben noch zu viele Verbundaufgaben, hielt der Bericht über die Vernehmlassung des Schlussberichts von 2000 fest. Um die NFA

nicht zu gefährden, wurde andererseits empfohlen, auf besonders kontroverse Entflechtungen zu verzichten.

Ähnlich wie die Kantone argumentierten die bürgerlichen Parteien. Die CVP erachtete weitere Entflechtungen als denkbar und schlug die vollständige Kantonalisierung der Prämienverbilligung vor. Für die FDP waren die zahlreichen Teilentflechtungen unbefriedigend. Der Katalog der Verbundaufgaben sollte noch einmal auf vollständige Entflechtungen geprüft werden. Auch der Vorort – die Vorgängerorganisation von *economiesuisse* – argumentierte auf dieser Linie und unterstützte weitergehende Aufgabenentflechtungen.

Linke Parteien forderten dagegen anstelle von Entflechtungen vermehrt Bundeslösungen, die bundesrechtliche Definition von Mindeststandards und zweckgebundene Bundesmittel. Die Kantone würden die ihnen zugeteilten Leistungen aus Spargründen reduzieren und seien namentlich im Sozialbereich finanziell und organisatorisch überfordert. 26 kantonale Leistungssysteme wurden als teuer und ineffizient kritisiert, Effizienzgewinne wurden bezweifelt (Bericht über die Vernehmlassung 2000, S. 112). Nur einheitliche Bundeslösungen garantierten in dieser Sicht landesweite Minimalstandards und einheitliche Rechtsansprüche. Kantonalisierungen hätten, abgesehen davon, dass sie teuer seien, auch den Verlust von Fachwissen zur Folge.

In der parlamentarischen Beratung der 1. NFA-Botschaft (Februar 2002 bis Oktober 2003) wiederholten sich diese Argumente. Die Linke im Nationalrat lehnte in der Schlussabstimmung die Verfassungsgrundlage der NFA (Bundesbeschluss) geschlossen ab. Neben grundsätzlichen Vorbehalten führten Widerstände gegen den Rückzug des Bundes bei den kollektiven IV-Leistungen zur ablehnenden Haltung. Beide Räte stimmten der Verfassungsvorlage dennoch klar zu (126:54 bzw. 38:2 Stimmen). Auch die Volksabstimmung fiel klar aus. Ausser Schwyz, Nidwalden und Zug sagten alle Kantone am 28. November 2004 ja zur NFA (64,3 Prozent Zustimmung). Der Widerstand der abweichenden Kantone (Geberkantone) richtete sich weniger gegen die Aufgabenteilung als gegen den neuen Finanzausgleich. Die Stimmbeteiligung betrug 36 Prozent.

TEIL 2: Übergang und Weiterentwicklung NFA

→ In der ersten Phase der Umsetzung der NFA standen finanzielle und organisatorische Fragen im Vordergrund. Das Entflechtungsvolumen belief sich insgesamt auf 5 Milliarden Franken. Zentral war die Einhaltung der Haushaltsneutralität, welche früh überprüft wurde. Es zeigte sich, dass die NFA für die Kantone unvorhergesehene Mehrbelastungen von 100 Millionen Franken zur Folge hatte. Diese wurden vom Bund über die Ausgleichsgefässe zurückerstattet.

Umsetzung der NFA und erste Erfahrungen

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wurde am 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Der Übergang stellte finanzielle, aber auch organisatorische Fragen. Vor allem der Aspekt der **Haushaltneutralität** führte zu Diskussionen: Die finanziellen Belastungen und Entlastungen, die durch den Systemwechsel entstanden, sollten für den Bund und die Kantone insgesamt ausgeglichen sein. Finanzielle Verschiebungen entstanden unter anderen aufgrund der Aufgabenentflechtung. Sie führten für die Kantone zu einer Mehrbelastung von 882 Mio. Franken. Die Mehrbelastung wurde vom Bund durch zweckfreie Beträge im Ressourcen- und Lastenausgleich abgegolten. Der erst im Rahmen der 1. NFA-Botschaft entwickelte Härteausgleich sollte zudem sicherstellen, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Systemwechsel weniger erhalten würde als vorher. Die Haushaltsneutralität war ein zentraler Aspekt des NFA-Projekts und wurde früh nach dem Inkrafttreten der NFA überprüft: Ein Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) stellte im Mai 2009 fest, dass die Kantone im Jahr der Einführung der NFA (2008) um 100 Mio. Franken belastet worden waren. Bei der Neudotierung der Ausgleichsgefässe im Jahr 2011 (Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs für die Vierjahresperiode 2012-2015) wurde der NFA-Bundesbeitrag entsprechend erhöht.

Dass der Übergang nicht problemlos verlaufen würde, war erwartet worden. Die zuständige Projektgruppe 13 hatte vor übertriebenen Erwartungen gewarnt. Effizienzgewinne im personellen Bereich würden sich in der kurzen und mittleren Frist kaum einstellen. Dagegen wurde ein erhöhter Aufwand in der Einführungsphase in Aussicht gestellt. Die Entscheidungsstrukturen müssten von Beginn weg konsequent vereinfacht werden. Bei den Verbundaufgaben hätte sich der Bund wirklich auf die strategischen Aspekte zu beschränken und den Kantonen die notwendigen Spielräume bei der Umsetzung zu belassen. Die Kantone ihrerseits seien gefordert, die Spielräume für einen effizienteren Mitteleinsatz zu nutzen (Schlussbericht 2004, S. 37). Die konsequente Anwendung der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen hätten jedoch «zweifellos» einen «merklichen» Abbau des administrativen Aufwands bei Bund und Kantonen zur Folge.

Aufschluss über die Umsetzung und Anfangsphase der NFA geben die ersten beiden **Wirksamkeitsberichte NFA** des Bundesrats. Gemäss Vorgaben im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) untersucht der Bund alle vier Jahre sowohl den Finanzausgleich im engeren Sinn wie die interkantonale Zusammenarbeit und beschliesst darauf gestützt die Neudotierung der Ausgleichsgefässe. Die ersten beiden Wirksamkeitsberichte stellen zusätzlich den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich dar. In diesem Zusammenhang enthalten sie auch eine Beurteilung der neuen Aufgabenteilung sowie eine Zwischenbilanz der neuen Arbeitsweise von Bund und Kantonen bei den Verbundaufgaben.

→ **Der Aufwand für die Aufgabenentflechtung wurde von den Kantonen zu Beginn der Umsetzung überschätzt. Nach einer Übergangsphase waren die Erfahrungen aber überwiegend positiv. Die Umstellung bei den Verbundaufgaben auf Programmvereinbarungen wurde durch bestehende altrechtliche Verpflichtungen teilweise erschwert, manchmal aber auch durch eine zögerliche Haltung in der Einführung. Der erforderliche Kulturwandel fand nur langsam statt. Es zeigte sich auch, dass die Anwendung von Programmvereinbarungen nicht in allen Fällen gleich gut geeignet ist. Trotz Verbesserungen wird die hohe Regelungsdichte bei Verbundaufgaben nach wie vor kritisiert.**

Eine erste Beurteilung der Aufgabenteilung im ersten Wirksamkeitsbericht NFA über die Jahre 2008 bis 2011 beruht auf einer Umfrage der KdK vom Herbst 2009 bei den Kantonen. Die Ergebnisse waren zunächst im Föderalismus-Monitoringbericht 2009 veröffentlicht worden. Das von den Kantonen 2005 initiierte Föderalismus-Monitoring analysiert jährlich die Entwicklungen rund um den Föderalismus.

Die Umfrage der KdK von 2009 zeigt, dass der Aufwand für die Umsetzung der Aufgabenentflechtung von den Kantonen unterschätzt worden war. Die Erfahrungen, nach Überwindung der Anlaufschwierigkeiten, waren jedoch grossmehrheitlich positiv (Föderalismus-Monitoringbericht 2009, S. 20). Als besonders aufwändig hatte sich in der Meinung vieler Kantone die Entflechtung im Nationalstrassenbereich erwiesen. Seitens der Kantone wurden aufwändige Eigentumsübertragungen und nach wie vor vorhandene Schnittstellenprobleme geltend gemacht. Der Bund seinerseits bezifferte bereits für das Jahr der Umsetzung 2008 Effizienz- und Effektivitätsgewinne in der Höhe von 120 bis 205 Millionen Franken. Die Gewinne wurden auf tiefere Preise beim betrieblichen Unterhalt und auf Optimierungen auf der Projektebene (Verzicht auf „nice-to-have-Elemente bei Investitionen) zurückgeführt. Der jährliche Effizienzgewinn bei den Nationalstrassen bestätigt sich auch im zweiten Wirksamkeitsbericht NFA (2012-2015) ^[2].

In vielen entflochtenen Aufgabenbereichen erschwerten jedoch Übergangsfristen eine Beurteilung. So waren in den Bereichen Sonderschulen und Behinderteninstitutionen zum Zeitpunkt der ersten Umfrage die neuen kantonalen Ordnungen noch nicht überall umgesetzt. Auch für die Evaluation der Aufgabenteilung im zweiten Wirksamkeitsbericht NFA war der langwierige Reformprozess noch nicht abgeschlossen. Entsprechend konnte noch keine quantitative Beurteilung vorgenommen werden. Wie bei den Nationalstrassen wurde die Umstellung grundsätzlich als komplex und aufwändig bezeichnet. Einsparungen im administrativen Bereich konnten noch keine festgestellt werden. Gleichzeitig überwog das positive Bild: Die Entflechtung im Bereich der Sonderschulen wurde mehrheitlich als „gut und sinnvoll“ beschrieben, jene bei den Behinderteninstitutionen als „positiv“. Das lag insbesondere daran, dass das Angebot besser auf den Bedarf ausgerichtet und die Leistungserbringung somit effizienter ausgestaltet werden konnte (2. Wirksamkeitsbericht NFA, S. 130ff.).

Zu den ersten Erfahrungen bei der Neuregelung der Verbundaufgaben führte die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) im Jahr 2009 auf Bundesebene eine Prüfung durch. Die Prüfung zeigte, dass 2008 der überwiegende Teil der Bundesmittel nach wie vor

in Form von Einzelobjektfinanzierungen ausgerichtet wurde. Allerdings befand sich zu diesem Zeitpunkt die Einführung der Programmvereinbarungen noch in der Anfangsphase. Zudem bestanden teilweise altrechtliche Verpflichtungen, die parallel zu den neuen Programmen ausgeführt wurden.

Die EFK-Erhebung in fünf Bundesämtern zeigte in der Tendenz eine stärkere Rolle des Bundes. Das weil der Bund durch die Programmvereinbarungen mehr Steuerungsmöglichkeiten hatte und nicht mehr nur Kostenbeiträge bewilligen konnte. Mit der NFA seien falsche Anreize, die Subventionsbezüger zu unnötigen Projekten verleiteten, weggefallen. Wo die Programmvereinbarungen angewendet wurden, hätten sich die administrativen Abläufe vereinfacht. Indirekte Einsparungen in Form von mehr Kapazitäten des Bundes bei der Behandlung von Gesuchen und eine wirksamere Mittelsteuerung seien die Folgen, nicht aber direkte Ersparnisse z.B. in Form von Personalabbau. Trotz der teilweise flächendeckenden Anwendung von Programmvereinbarungen bezeichnete die EFK die Erwartungen als nur «teilweise erfüllt». Der Kulturwandel vom alten «Denken in Objektbeiträgen» zum neuen «Denken mit Zielen und Indikatoren» hätte erst begonnen.

Es zeigte sich, dass es nach wie vor Gründe gegen die Anwendung von Programmvereinbarungen (und für weiterhin klassische Einzelsubventionen) gab:

- Komplexe Projekte: Projekte mit mehreren Subventionsbereichen, mehreren oder vielen Akteuren (mehrere Kantone, Gemeinden, Private) und/oder einer Abwicklungsdauer von mehreren Jahren. Sie verlangen gemäss Beobachtungen der EFK massgeschneiderte Lösungen. Da diese Projekte einen grossen Teil der Bundesbeiträge beanspruchen, ist im Urteil der EFK auch in Zukunft mit klassischen Subventionen für weite Bereiche zu rechnen.
- Zu geringe Freiräume: Während der Bund die Strategie festlegt, sollten die Kantone operativen Spielraum für die Umsetzung erhalten. Diese Freiräume sind gemäss EFK nicht überall gross genug. Teilweise sei Altbewährtes lediglich neu verpackt worden. Auch erleichterten die Umschreibung messbarer Ziele und möglichst genauer Indikatoren zwar die Beurteilung der kantonalen Vertragserfüllung durch den Bund. Sie engten jedoch auch die kantonalen Umsetzungsfreiräume ein. Die Ausgestaltung der Verträge im Spannungsfeld zwischen Offenheit und Konkretisierung stellte eine Gratwanderung und eine Herausforderung für die künftige Entwicklung der Programmvereinbarungen dar.
- Einseitige Verteilung der Bundesbeiträge: Die EFK-Prüfung zeigte, dass die Bundesbeiträge für Verbundaufgaben im Jahr 2008 hauptsächlich an die Gebirgskantone ausgerichtet wurden. Beiträge an Agglomerationen fielen insgesamt weniger ins Gewicht. Zwar stellte die EFK sachliche Gründe und Gesetzesgrundlagen für diese einseitige Verteilung fest. Trotzdem stellte sich die Frage, ob bei der Definition der Verbundaufgaben eine besondere Berücksichtigung der Probleme und Anliegen der Gebirgskantone stattgefunden hatte.

Als effizient hatten sich gemäss EFK Programmvereinbarungen dort erwiesen, wo Aufgaben in vielen Kantonen in grosser Zahl nach einheitlichen Leistungsstandards ausgeübt wurden (sog. *courant normal*). In der Anwendung der Programmvereinbarungen bei solchen standardisierbaren Leistungen wurde ebenfalls Entwicklungspotenzial geortet. Zusammenfassend bewertete der

→ **Die NFA hat die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen massgeblich vorangetrieben. Angesichts der immer noch bestehenden Verflechtungen sowie den Tendenzen zu neuen Verflechtungen bzw. Zentralisierungen ist die Weiterführung der Bemühungen jedoch wieder in den Fokus der Föderalismusdiskussion gerückt. Für eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstrukturen muss die Aufgabenentflechtung dringend fortgesetzt werden. Im mehrjährigen Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013 wird erstmals konkret die erneute Überprüfung der Aufgabenteilung gefordert. Neben den verbliebenen Verbundaufgaben sollen neue Verflechtungen und Zentralisierungen überprüft werden. Auch die Kritik der Überregulierung durch den Bund bei Verbundaufgaben hält an.**

→ **Das Parlament schliesst sich der Forderung nach einer Überprüfung an und verabschiedet 2015 die Motion 13.3363 „Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“. Der Bundesrat muss 2018 zusammen mit dem dritten Wirksamkeitsbericht (2016-2019) eine vollständige Analyse der Verbundaufgaben unterbreiten. Die Kantone verabschiedeten im Juni 2016 ein Positionspapier, in welchem sie den Handlungsbedarf in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen konkretisierten.**

Bundesrat die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument als «zufriedenstellend». Die bestehenden Mängel sollten im Hinblick auf die zweite Vierjahresperiode (2012-2015) beseitigt werden.

In einer Umfrage der EFV von 2013 betreffend die zweite Wirksamkeitsperiode (2012-2015) zur Zusammenarbeit in den Verbundaufgaben bzw. den Programmvereinbarungen fielen die Rückmeldungen von den kantonalen Stellen, Bundesämtern und Kantonsregierungen insgesamt positiv aus.

Die Bestandsaufnahme von 2013 zeigte, dass in den dafür geeigneten Verbundaufgaben zu einem Grossteil mit Programmvereinbarungen gearbeitet wurde. Einzelverfügungen gab es noch bei grossen Einzelprojekten wie z.B. beim Hochwasserschutz oder bei den Schutzbauten Wald. Festgestellt wurde, dass Bundesbeiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen vor allem dort nicht pauschal oder global ausgerichtet wurden, wo dies aufgrund der Komplexität und Unvorhersehbarkeit nicht sinnvoll war^[3]. Statt Wirkungszielen wurden insbesondere in diesen Fällen nach wie vor Leistungsziele festgelegt.

Auch nach zahlreichen Verbesserungen bei der Anwendung der Programmvereinbarungen zwischen den ersten beiden Vierjahresperioden orteten die Kantone einen Anpassungsbedarf^[4]. In erster Linie forderten sie, dass sich der Bund noch stärker auf die Festlegung der strategischen Ziele beschränkt. Zudem war die Regelungsdichte nach wie vor zu hoch und sollte abgebaut werden^[5]. Insbesondere im Natur- und Landschaftsschutz sollten der Handlungsspielraum der Kantone weiter ausgedehnt und der administrative Aufwand verringert werden.

Die NFA bis heute: Diskussionen und Handlungsbedarf

Die Aufgabenentflechtung war – neben der Neuordnung des Finanzausgleichs – das zentrale Element der NFA-Reform. Auch wenn im Verlauf der Projektphase aus vorab politischen Gründen das Entflechtungsvolumen sukzessive reduziert wurde, führte die NFA doch zu einer substantiellen finanziellen Entflechtung der beiden Staatsebenen. Gemäss 1. NFA-Botschaft wurden 5,5 Mrd. Franken oder 46 Prozent des gesamten Vor-NFA Finanzierungsverbundes von Bund und Kantonen entkoppelt. Für die ressourcenstarken Kantone betrug der Abbau im Durchschnitt 62 Prozent, für die ressourcenschwachen Kantone 41 Prozent (S. 2516).

Um den Anliegen Druck zu verleihen, lancierte die KdK im Herbst 2015 eine breite Aufgabenüberprüfung. Diese mündete in einen Positionsbezug der Kantone, der im Juni 2016 verabschiedet wurde. Zentrale Forderungen waren: klare Verantwortlichkeiten bei den Verbundaufgaben, mehr kantonaler Handlungsspielraum beim Aufgabenvollzug und ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes. Weil dieser viele Entscheidungen vorwegnahme, müsse er sich auch finanziell stärker engagieren.

Daneben wurden neue Entflechtungsmöglichkeiten skizziert. Für die EL wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass der Bund künftig die gesamte Finanzierung der Existenzsicherung übernimmt, den Kantonen im Gegenzug Bundesaufgaben von finanziell gleichem Umfang übertragen würden. Ziel sei ein Gesamtwerk, in dem durch Aufgaben- und Finanzierungsverschiebungen weder der Bund noch die

Kantone finanziell stärker belastet würden – das bekannte Modell der NFA-Globalbilanz.

Die Forderungen der Kantone fanden auf Bundesebene Gehör. Ende 2014 beauftragte das Bundesparlament den Bundesrat, zusammen mit dem dritten Wirksamkeitsbericht eine vollständige Analyse der Verbundaufgaben sowie Vorschläge zu einer allfälligen Neuverteilung vorzulegen. Grundlage des Auftrags war eine Motion (13.3363), die 2013 von der Finanzkommission des Nationalrats (FK-NR) eingereicht worden war. Die KdK hatte gegenüber den Kommissionsmitgliedern erläutert, dass es in vielen Bereichen nur mit einer weiteren Aufgabenteilung möglich sein würde, zweckmässige und kostengünstige Lösungen für die Aufgabenerfüllung im Staat zu finden.

Der Bundesrat hat im März 2018 den dritten Wirksamkeitsbericht zur NFA 2016-2019, der sich jedoch nur noch auf den Finanzausgleich (i.e.S.) und die interkantonale Zusammenarbeit konzentriert, in die Vernehmlassung gegeben. Erwartet wird, dass der Bundesrat im Herbst 2018 zeitgleich mit der Botschaft zum Wirksamkeitsbericht die vom Parlament verlangte Analyse der Verbundaufgaben vorlegt. Das weitere Vorgehen im «**Projekt Aufgabenteilung 2**» wird sich ebenfalls zu diesem Zeitpunkt entscheiden. Die Kantone ihrerseits haben an der Plenarversammlung der KdK vom März 2018 erneut ihre Unterstützung für eine Weiterführung der Aufgabenteilung ausgesprochen. Sie wollen insbesondere die Bereiche Soziale Sicherheit (EL, IPV), Bildung (Berufsbildung) und Verkehr (Finanzierung Bahninfrastrukturfonds) angehen. Gleichzeitig sollen aber auch Fragen zur Lastenverteilung, wie z.B. im Bereich Gesundheit, aufgenommen werden. Die KdK schlägt vor, das Projekt nach der Erarbeitung der Steuerreform (Steuervorlage 17) und der Optimierung des Finanzausgleichs (3. Wirksamkeitsbericht) aufzunehmen.

→ In der Antwort auf ein Postulat untersuchte der Bundesrat 2014 die Einhaltung der mit der NFA eingeführten Verfassungsgrundsätze. Die Analyse bestätigte den Zentralisierungstrend teilweise. Während das Subsidiaritäts- und/oder Äquivalenzprinzip nicht immer ausreichend berücksichtigt wird, scheint die kantonale Autonomie grundsätzlich eingehalten. Als Massnahme sah der Bundesrat die standardmässige Prüfung der NFA-Grundsätze in relevanten Gesetzgebungsprojekten vor.

Umsetzung der neuen staatspolitischen Grundsätze

Neben dem Thema der Aufgabenteilung hat die Umsetzung der neuen staatspolitischen Verfassungsgrundsätze der **Subsidiarität, fiskalischen Äquivalenz und kantonalen Autonomie in der Aufgabenerfüllung** zu reden gegeben. In der Planung der NFA hatten die Kantone befürchtet, dass die Prinzipien im politischen Tagesgeschäft nur ungenügend angewendet würden und leere Hüllen blieben. Wie sich nach Inkrafttreten der NFA zeigen sollte, waren diese Befürchtungen zumindest teilweise begründet.

Angestossen durch die kantonale Kritik betreffend die zunehmende Zentralisierung verlangte das Bundesparlament 2012 einen Bericht vom Bundesrat (Postulat Stadler 12.3412). Darin sollte er Verstösse gegen die neuen föderalistischen Verfassungsgrundsätze aufzeigen. Der im September 2014 gelieferte Bericht bestätigte tatsächlich eine «gewisse» Zentralisierungstendenz. Zahlreiche seit Annahme der NFA beschlossene Gesetzesbestimmungen hätten dem Bund zusätzliche Einwirkungsmöglichkeiten und Kompetenzen zugeteilt (namentlich in Vollzugsbereichen). Die Kompetenzverlagerungen seien jedoch «nicht Selbstzweck, sondern zu einem guten Teil systembedingt», verursacht durch gesellschaftliche oder technologische Veränderungen. Dem Zentralisierungstrend sei zu gegebenem Zeitpunkt und im Rahmen eines Gesamtpakts mit einer generellen

Aufgabenüberprüfung oder materiellen Bereinigung des Bundesrechts entgegenzutreten, so der Schluss des Berichts.

Im Detail wurden unter 16 finanziell relevanten Vorlagen acht Fälle identifiziert, in denen das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verletzt worden waren. Verstösse gegen das Subsidiaritätsprinzip betrafen das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (Einrichtung regionaler Naturpärke), das Bundes-Sportobligatorium für die Schule, den Verfassungsartikel «Musikalische Bildung» und die Vorlage für die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). Verstösse gegen die fiskalische Äquivalenz betrafen ebenfalls die FABI-Vorlage (diese ging zulasten der Kantone, die mitbezahlen mussten, ohne adäquat mitbestimmen zu können), die Einrichtung regionaler Naturpärke, den Gewässerschutz sowie Prämienverbilligungen für Kinder und Jugendliche. In den drei letztgenannten Fällen war es der Bund, zu dessen Lasten das Äquivalenz-Prinzip verletzt wurde. Den Grundsatz der kantonalen Eigenständigkeit fand der Bundesrat generell gut respektiert.

In der Gesamtbeurteilung fand der Bundesrat die Verfassungsgrundsätze insgesamt gut eingehalten. Dies insbesondere auch darum, weil ein grosser Ermessensspielraum bei der Anwendung der Grundsätze bestand und weil die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzbarkeit fehlte, d.h. Verstösse nicht vor Gericht eingeklagt werden konnten (und können). Die Kantone hatten in der NFA-Planung die Justiziabilität der föderalistischen Prinzipien im Rahmen einer einzuführenden Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetzte gefordert, waren mit dieser Forderung beim Bund aber nicht durchgedrungen.

Letztlich, schloss der Bundesrat, sei für die Qualität des Föderalismus entscheidend, dass die neuen NFA-Grundsätze – die «grundlegenden Maximen des schweizerischen Bundesstaats» – in der Praxis effektiv gelebt würden. Als Beitrag von seiner Seite schlug er vor, die Einhaltung der Grundsätze in relevanten Gesetzgebungsprojekten standardmässig zu prüfen. Diese Massnahme soll zur besseren Gewährleistung der Prinzipien führen und dem Zentralisierungstrend entgegenwirken.

→ **Die Einführung der NFA vor 10 Jahren hat den Föderalismus in der Schweiz massgeblich gestärkt. Die Ziele wurden erreicht, wenn auch nicht im anfänglich erhofften Ausmass. Die Aufgabe, den Föderalismus und damit den Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zu pflegen, bleibt bestehen – sie wird in einem dynamischen System sogar immer wichtiger. Die bestehende Organisation muss regelmässig überprüft und angepasst werden. Ein neuer Anlauf wird deshalb – im Bewusstsein um die grossen Herausforderungen – von der Wirtschaft unterstützt. Zusammen mit der Botschaft zum dritten Wirksamkeitsbericht NFA wird der Bundesrat im Herbst 2018 entscheiden, ob das Projekt «Aufgabenteilung 2» lanciert wird.**

FAZIT

Die Stärkung des Föderalismus war das zentrale Anliegen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die NFA löste das bis Ende 2007 geltende und historisch gewachsene Transfersystem des alten Finanzausgleichs ab. Dieser wies eine Vielzahl von Mängeln auf. Der Bund hatte immer zahlreichere Aufgaben übernommen, die Kantone waren immer mehr zu reinen Vollzugsorganen geworden. Die vielen Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen hatten die effiziente Verwendung öffentlicher Gelder unmöglich gemacht.

Die 2008 in Kraft getretene NFA stellte den Schweizer Föderalismus auf eine neue Grundlage. Verfassungsmässig, indem die Grundprinzipien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der kantonalen Autonomie bei der Aufgabenerfüllung ins schweizerische Grundrecht, die Bundesverfassung, aufgenommen wurden. Auf der operativen Ebene, indem zahlreiche von Bund und Kantonen gemeinsam

ausgeübte Aufgaben entflochten und in die alleinige Verantwortung der einen oder der anderen Staatsebene übertragen wurden. Die klarere Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten hat die Effizienz, die Effektivität und Transparenz in der Erfüllung und Finanzierung vieler öffentlicher Aufgaben in der Schweiz verbessert. Neben der Neuordnung des eigentlichen Finanzausgleichs – der Ausgleichszahlungen zwischen dem Bund, den ressourcenstarken und den ressourcenschwächeren Kantonen – ist die Aufgabenentflechtung das zentrale Element der NFA-Reform.

Trotz der unstrittigen Erfolge der als «Jahrhundertwerk» gehandelten Reform bleiben Probleme und Aufgaben. Zahlreiche Verbundlösungen bestehen nach wie vor. Mit Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen wird teilweise versucht, Verbundaufgaben effizient und möglichst reibungslos zu gestalten – wie die Erfahrung zeigt, gelingt dies teilweise, teilweise bleiben aber die alten Probleme bestehen. Kantone kritisieren die starke Präsenz des Bundes und die hohe Regelungsdichte; der Eindruck, lediglich Vollzugsorgane ohne echte Mitsprache, aber mit hohen Kostenbürden zu sein, besteht weiter und scheint sich wieder verstärkt zu haben. Eine Tendenz zu neuen Verflechtungen und Zentralisierungen läuft den NFA-Zielen zuwider und deutet auf eine nur ungenügende Umsetzung der neuen föderalistischen Verfassungsgrundsätze hin.

Von stabilen Verhältnissen, einem Gleichgewicht der Staatsebenen, scheint der helvetische Föderalismus also noch weit entfernt. In welche Richtung die Entwicklung gehen soll und gehen kann – das sind Fragen, die heute und für die nächste Zeit aktuell sind. Zur Diskussion steht ein neues Projekt zur Aufgabenentflechtung – die «Aufgabenteilung 2». Ob diese an die Hand genommen wird, soll der Bundesrat im Herbst entscheiden.

Was wären die Herausforderungen? Wie schon bei der NFA I würde sich auch bei einer neuen Reform die eindeutige Zuweisung von Aufgaben an die eine oder andere – die «richtige» – Staatsebene als grosse Knacknuss erweisen. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt die möglichst bürgernahe Aufgabenerfüllung, was für viele heutige Verbundaufgaben eine kantonale Lösung nahelegte. Allerdings sind für viele Fälle weder vom Grundsatz der Subsidiarität noch vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz harte Zuweisungskriterien abzuleiten: häufig bleibt ein Ermessensspielraum. Wie schon in der Planungsphase der NFA I werden politische Überlegungen Entscheide beeinflussen (wer darf bestimmen und gestalten?), und beharrende Kräfte werden für den Erhalt des Status-quo sprechen («nicht alles mag gut sein, aber so schlecht ist es auch nicht»). Eminent schliesslich werden Fragen der Finanzierung sein. Die Kantone machen heute schon hohe Kostendynamiken bei Kernaufgaben geltend und verlangen vom Bund zusätzliche Mittel und Finanzierungen. Dass die Grenze zwischen Verbund- und Vollzugsaufgaben nicht immer klar eingehalten wird oder werden kann, zeigt das Spannungsverhältnis zwischen den in der Verfassung festgelegten föderalistischen Elementen (z.B. Vollzugsföderalismus vs. fiskalische Äquivalenz). Eine Fortsetzung der Aufgabenentflechtung müsste auf jeden Fall von Anfang an die Finanzierungsfrage einbeziehen und Lösungen entwickeln. Dass sie gefunden werden können, hat die NFA I gezeigt. Der Wille, auch neue Wege zu prüfen und die Bereitschaft, solche effektiv auch zu beschreiten, könnte diesbezüglich entscheidend sein.

Für die Wirtschaft ist eine funktionierende NFA wichtig. *economiesuisse*, früher der Vorort, hat die Ziele und Inhalte dieses für die Schweiz grundlegenden Projekts stets unterstützt. Eine klare Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen den staatlichen Ebenen ist auch aus wirtschaftlicher Sicht zu begrüssen. Ein undurchsichtiger, ineffizienter Föderalismus ist demgegenüber teuer – nicht nur, weil Steuermittel zu wenig gezielt und wirksam eingesetzt werden, sondern auch, weil die Legitimation des ganzen föderalistischen Staatsaufbaus leidet. Das Gegenstück zum Föderalismus, der Zentralstaat, ist für die Wirtschaft keine Option. Viele Zentralisierungstendenzen werden von der Wirtschaft kritisch beurteilt. Dezentrale, bürgernahe Lösungen haben sich auch empirisch als besser erwiesen – im Fiskalbereich, aber auch darüber hinaus. Ein gut funktionierender Föderalismus bedarf sorgfältiger Pflege; wenn die Geschichte der NFA eines gezeigt hat, dann dies.

Seit der Inkraftsetzung der NFA sind zehn Jahre vergangen. Das vorliegende dossierpolitik legt nahe, dass Vieles erreicht wurde und Vieles bei sorgfältiger Planung und politischem Mut und Willen möglich ist – dass es nun aber auch an der Zeit ist, die Föderalismus-Pflege weiterzuführen. Der Entscheid des Bundesrats, das Projekt «Aufgabenteilung 2» aufzunehmen, wird mit Spannung erwartet.

Fortsetzung folgt

Im Rahmen des Projektes zur Aufgabenentflechtung stellt sich die Frage, welche Verbundaufgaben sich für eine weitere Entflechtung eignen würden und wie eine solche Entflechtung konkret aussehen könnte. Wie oben angesprochen, liegt die Herausforderung in der Zuteilung der Aufgaben an die geeignete Staatsebene und den damit verbundenen finanziellen Fragen.

economiesuisse wird einzelne Aufgabengebiete mit Verflechtungen, die im Verlaufe des NFA-Prozesses nicht berücksichtigt oder fallengelassen wurden, vertiefter analysieren und in loser Abfolge Möglichkeiten für eine Entflechtung skizzieren, Vor- und Nachteile aufzeigen und versuchen, die finanziellen Auswirkungen der Entflechtung zu erfassen.

Rückfragen

frank.marty@economiesuisse.ch

lea.fluegel@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen Hegibachstrasse 47,
Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch

Anhang: Tabelle 1

Die Tabelle gibt einen Überblick über die Aufgaben, welche im Laufe des NFA-Prozesses entflochten werden sollten. Dabei veränderten sich die Anzahl und der Umfang der Entflechtungen vom Orientierungsrahmen 1992 bis zur 2. NFA-Botschaft 2005. In früheren Phasen wurden die Entflechtungen weitergehend gesehen. Je länger der Planungsprozess dauerte, und je politischer er wurde, desto stärker wurde der Entflechtungsbereich eingeschränkt. Statt der ursprünglich (im Orientierungsrahmen 1992, im Grundzügebericht 1996 und im Schlussbericht 1999) vorgesehenen möglichst integralen Entflechtung möglichst vieler Aufgaben wurden (in der 1. und 2. NFA-Botschaft 2001 und 2005) für viele Bereiche (lediglich noch) Teilentflechtungen beschlossen. Einzelne Aufgaben wurden im Laufe der Zeit zwischen den Ebenen verschoben oder ganz aus dem NFA-Prozess entfernt.

So wurde die Luftfahrt in der ersten NFA-Botschaft mit Verweis auf die unveränderte Verteilung der politischen Kompetenzen auf Bund und Kantone als Verbundaufgaben geführt. Aufgrund der geplanten finanziellen Entflechtung erschien die Aufgabe in der zweiten NFA-Botschaft jedoch unter den Kantonsaufgaben. Die Raumplanung wurde aufgrund der geplanten finanziellen Entflechtung in der ersten NFA-Botschaft unter den Kantonsaufgaben geführt. In der zweiten NFA-Botschaft erschien die Aufgabe lediglich noch unter den finanziellen Auswirkungen. In der Liste der entflochtenen Kantonsaufgaben wurde sie nicht mehr geführt.

Die tabellarische Auflistung folgt der jeweils offiziellen Aufstellung und ist hier zum Download verfügbar.

-
1. Gérard Wettstein (1999): Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen: Hohes staatspolitisches Innovationspotential zur Neuordnung des Bundesstaates Schweiz, Die Volkswirtschaft, Jahrgang 72, Nr. 10, S. 11-17
 2. S. 131
 3. S. 147-150
 4. S. 152-153
 5. S. 11