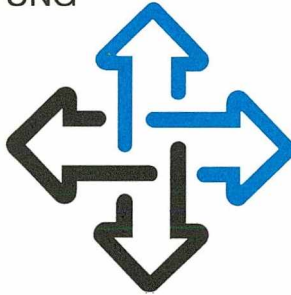


Ordnungspolitik

Milliardeneinsparungen dank neuer Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden?

Veranstaltung vom 17. September 1999

AARGAUISCHE STIFTUNG



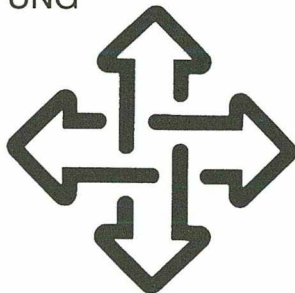
FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

Ordnungspolitik

Milliardeneinsparungen dank neuer Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden?

Veranstaltung vom 17. September 1999

AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	3
von Dr. Markus Letsch, Präsident des Stiftungsrates, Baar	
Finanzausgleich: Herausforderung für einen Föderalismus mit Zukunft	6
von Bundesrat Kaspar Villiger, Bern	
Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen - ein vorläufiges «Ja, aber nicht so» - aus einer aargauischen Sicht	22
von Landammann Dr. Thomas Pfisterer, Aarau	
Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA) - oder - Die letzten beissen die Hunde.... ?	41
von Josef Bürge, Stadtmann und Grossrat, Baden	
Die Publikationen der Stiftung zur Ordnungspolitik	52

Vorwort

von Dr. Markus Letsch, Präsident des Stiftungsrates, Baar

Es freut mich, Sie im Namen der Aargauischen Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft hier in Lenzburg zu unserer Veranstaltung „Milliardeneinsparungen dank neuer Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden?“ begrüßen zu dürfen.

Die grosse Präsenz zeigt, dass es uns gelungen ist, mit hochkarätigen Referenten ein sehr aktuelles Thema zu behandeln. An dieser Stelle möchte ich mich bei den 3 Referenten bereits herzlich bedanken, dass sie sich trotz ihres gefüllten Terminkalenders bereit erklärt haben, heute bei uns zu sein. Das ist bei einem stark engagierten Bundesrat und 2 Politikern im Wahlkampf keine Selbstverständlichkeit.

Bevor wir nun in das Thema einsteigen, möchte ich Ihnen unsere Stiftung kurz vorstellen. Die Ende der 80-er Jahre gegründete Stiftung bezweckt, die Grundsätze von Freiheit und Verantwortung im politischen und wirtschaftlichen Alltag durchzusetzen und vor allem die jüngere Generation im Kanton anzusprechen und zu fördern. Die Stiftung ist einer positiven, von Zuversicht geprägten Grundhaltung verpflichtet.

In den vergangenen Jahren gelang es der Stiftung immer wieder, mit hochkarätigen Referenten, klaren Forderungen aus ordnungspolitischer Sicht und konstruktiven Vorschlägen bei wichtigen Themen kantonaler Politik zu einem frühen Zeitpunkt meinungsbildende Veranstaltungen durchzuführen. Beispiele sind das Schulleitbild, die Privatisierungsdiskussion und die Steuergesetzrevision.

Unser Schulungskurs zur Kommunalpolitik, in dem bisher gegen 500 Absolventen in je 8 Halbtagen das Rüstzeug für Ämter auf Gemeindeebene vermittelt wurde, ist nach wie vor sehr beliebt.

Die Stiftung beschränkt sich in ihren Aktivitäten nicht ausschliesslich auf die kantonale Politik. So haben wir in den letzten Jahren Veranstaltungen zu den Themen „New Switzerland ‘Die Reform New Zealands – ein Modell für

die Schweiz!“ mit Sir Roger Douglas (ehemaliger Finanzminister Neuseelands) und „Chancen des Standortes Schweiz – Von den Worten zu den Taten“ mit den Herren Blocher und Steinegger durchgeführt.

Die Stiftung ist auch als Herausgeberin verschiedener Publikationen aktiv. Ich denke dabei an unsere Schriftenreihe Ordnungspolitik, an die letztjährige Jubiläumsbroschüre mit einem Aufsatz von Hans Letsch mit dem Titel „Freiheit und Verantwortung – ein Kompass im Labyrinth politischen und wirtschaftlichen Wunschenkens“, an das Buch „Stoppt den Staat – er ist zu teuer!“ oder an unsere Broschüre „Standort Schweiz am Wendepunkt: Postulate zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ mit konkreten Vorschlägen in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik. Im Foyer liegen einige Broschüren auf. Bitte bedienen Sie sich.

Nachdem ich Ihnen unsere Stiftung vorstellen konnte, möchte ich zum heutigen Thema überleiten: „Milliardeneinsparungen dank neuer Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden?“ In einer Zeit mit Milliardendefiziten im Bundeshaushalt und einer Staatsverschuldung von rund 100 Mia Fr. kämen diese Einsparungen Herrn Bundesrat Villiger sicherlich sehr gelegen. Der Anlass zur Erarbeitung eines Neuen Finanzausgleiches war aber nicht primär die Finanzlage des Bundes, sondern die Schwachstellen der heutigen Regelung:

1. Der heutige Finanzausgleich ist kompliziert und unübersichtlich.
2. Das heutige Ausgleichssystem ist teilweise wirkungslos.
3. Der heutige Finanzausgleich animiert zum Geldausgeben.

Der Newsletter des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom Juni 1999 steht unter dem Titel: „Neuer Finanzausgleich: Schwungrad für den Föderalismus“. Im Text sind die Instrumente des Neuen Finanzausgleiches aufgeführt. Es sind:

1. Die Entflechtung von Aufgaben und Kompetenzen
2. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – auch Kernstädte profitieren
3. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen bei den Verbundaufgaben
4. Das neue Ausgleichssystem

Das tönt alles recht abstrakt und ist für den Bürger schwer verständlich.

Die Vernehmlassung zum Neuen Finanzausgleich dauert bis Ende November 1999. Der Neue Finanzausgleich erfüllt 10 wichtige Ziele, das Projekt wurde in echter Partnerschaft mit den Kantonen und unter Beizug von Städten und Gemeinden erarbeitet und der Effizienzgewinn wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement auf 2 – 2,5 Mia Fr. geschätzt.

Wenn man das so hört, haben wir eine typische win/win-Situation. Es gibt nur Gewinner. Aber vermutlich ist es doch nicht so einfach.

Herr Bundesrat Villiger führt im Newsletter zum Effizienzgewinn aus: „Ein Effizienzgewinn ist weder mit zwingenden Einsparungen noch mit zwingendem Leistungsabbau gleichzusetzen. Er sagt letztlich aus, mit wieviel weniger Geld gleichbleibende Leistungen erbracht werden können, oder wieviel mehr Leistungen mit gleichen Mitteln zu realisieren sind.“

Um einen echten Beitrag an die Sanierung der Bundesfinanzen zu leisten gibt es aus unserer Sicht nur eine Lösung:

1. Es darf nicht mit gleichviel Geld mehr geleistet werden.
2. Es darf nicht mit weniger Geld gleichviel geleistet werden.
3. Es muss mit viel weniger Geld weniger geleistet werden.

Aufgrund der Bekanntheit und Popularität unserer heutigen Referenten kann ich auf eine Vorstellung verzichten. Herr Bundesrat Villiger wird uns den Neuen Finanzausgleich vorstellen, Herr Regierungsrat Pfisterer wird aus Sicht Kanton und Herr Stadtammann Bürge aus Sicht Gemeinde Stellung nehmen. Die Referenten haben sich bereit erklärt, anschliessend Fragen aus dem Publikum zu beantworten.

Nach der Diskussion sind Sie im oberen Stock zu einem kleinen Apéro eingeladen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Veranstaltung und darf nun das Wort Herrn Bundesrat Villiger übergeben.

Finanzausgleich: Herausforderung für einen Föderalismus mit Zukunft

von Bundesrat Kaspar Villiger, Bern

Seit über zehn Jahren richtet Ihre Stiftung, wie es Hans Letsch einmal formulierte, den Kompass im Labyrinth politischen und wirtschaftlichen Denkens klar und unbeirrbar auf den Liberalismus aus. Das ist verdienstvoll, und das ist nötig. In einer direkten Demokratie sind nur mehrheitsfähige Lösungen durchsetzbar. Das bedingt immer wieder pragmatisches Handeln. Wenn sich aber pragmatisches Handeln nicht an Leitplanken ausrichtet, führt es in die Irre. Deshalb ist grundsätzliche Denkarbeit immer wieder nötig. Dass die liberalen Ideen Leitplanke sein müssen, steht für mich ausser Zweifel.

Sie haben heute den neuen Finanzausgleich zum Thema gemacht. Es ist ein wichtiges Projekt. Es ist aber auch ein dornenvolles Projekt. Im Gestrüpp der unterschiedlichsten Interessen und des opportunistischen Pragmatismus droht es immer wieder aufzulaufen. Gerade dieses Projekt muss sich indes an grundsätzlichen Ideen orientieren. Sonst erreicht es sein Ziel nicht. Es geht beim neuen Finanzausgleich ja nicht lediglich um das Umleiten verschiedener Geldströme, sondern es geht um ein sehr grundsätzliches staatspolitisches Projekt. Es geht um nicht weniger als den Versuch, den Föderalismus zu aktualisieren, zu revitalisieren. Der Föderalismus ist eines der grundlegenden Gestaltungsprinzipien eines Staates. Er ist nicht nur ein wichtiger Pfeiler unserer politischen Kultur, er ist auch eines der grossen europäischen Themen. Weil es um Grundsätzliches geht, muss ich Ihnen heute nicht nur ganz einfache Kost zumuten.

1. Föderalismus heute

Der Föderalismus hat in den letzten Jahren an Schwung verloren. Oft wird er negativ auf den „Kantönligeist“ reduziert. In der Tat ist er in seiner heutigen Form mit zahlreichen Mängeln behaftet. Das Gesamtsystem Bund Kantone hat sich im Laufe der Jahre zu einem intransparenten Dschungel von Kompetenzen und Finanzflüssen entwickelt. Es ist voller Fehlanreize, und es ist politisch kaum mehr steuerbar.

Ein Unbehagen dem Föderalismus gegenüber ist unübersehbar. Die Problemlösungsfähigkeit der Kantone wird häufig angezweifelt. Die Tatsache, dass jemand im Kanton Jura über doppelt so viel Steuern bezahlt, wie im Kanton Zug, wird als ungerecht empfunden. Als Folge des Wachstums der Agglomerationen stimmen die heutigen Kantonsgrenzen oft nicht mehr mit den sozioökonomischen Realitäten überein. Es entstehen sogenannte „spillovers“ und die damit verbundene Trittbrettfahrerproblematik. Leistungen von Zentrumsantonen werden von Nachbarkantonen konsumiert, ohne dass diese dafür finanziell angemessen aufkommen. Die Anbieterkantone wiederum nehmen die Interesse der umliegenden Kantone nur ungenügend wahr, weil sie dafür keine Anreize haben. Der Kreis der Nutzniesser ist nicht mehr identisch mit dem Kreis derjenigen, die über das Ausmass öffentlicher Leistungen entscheiden und dafür finanziell aufkommen. Bei dieser Konstellation besteht die Gefahr, dass öffentliche Aufgaben auf die nächsthöhere Ebene, also den Bund, verlagert werden. Es entsteht ein Druck Richtung Zentralisierung.

Der heutige Finanzausgleich besteht aus einem Dickicht von über hundert Einzelmassnahmen. Er umfasst Geldströme zwischen Bund und Kantonen von 13 Milliarden Franken. Trotzdem hat er sein Hauptziel verfehlt. Das Gefälle zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen wurde nicht kleiner, sondern grösser. Durch das Auseinanderklaffen von Verantwortung, Entscheidungsbefugnis und Finanzierung sind Fehlanreize entstanden. Die Kantone haben an Autonomie verloren und degenerieren zunehmend zu Vollzugsorganen des Bundes.

Aufgrund dieser Analyse drängt sich eine Entflechtung der heutigen Verbundwirtschaft und eine Klärung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen den staatlichen Ebenen auf. Es zeigt sich rasch, dass eine reine Umleitung der Finanzströme zu kurz greift. Es geht um ein grundsätzliches Überdenken der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Es geht also um den Föderalismus schlechthin, nicht nur um den Finanzausgleich. Es geht um ein grundlegendes staatspolitisches Problem.

Ich möchte zunächst die Bedeutung des Föderalismus von zwei Seiten her beleuchten, von der staatspolitischen Seite her und von der finanzpolitischen.

2. Der Föderalismus als Teil unserer politischen Kultur

Die Schweiz wird nicht durch natürliche ethnische, kulturelle und geschichtliche Kräfte zusammengehalten. Sie ist eine Willensnation. Im Grunde ist sie ein künstliches Gebilde. Sie hat es aber immer wieder verstanden, durch eine austarierte politische Kultur und durch eine Kultur der Wertschätzung von Minderheiten die starken zentrifugalen Kräfte zu neutralisieren. Mit ihrem freiheitlichen und direktdemokratischen Staatswesen hat die Schweiz trotz ihrer Zerbrechlichkeit eine beispiellose Stabilität errungen und beispiellose wirtschaftliche Erfolge erzielt. Den Rahmen für diese erfolgreiche Entwicklung schuf die Bundesverfassung. 1848 wurde die freiheitliche Grundordnung und die repräsentative Demokratie festgeschrieben. Mit der Totalrevision 1874 wurden das Referendum und die Wirtschaftsfreiheiten eingeführt sowie der eigentliche Binnenmarkt geschaffen. 1891 kam die Volksinitiative dazu. Auf dieser Basis konnte sich unsere so erfolgreiche politische Kultur entwickeln.

Der erste Pfeiler dieser Kultur ist die direkte Demokratie. Es war mutig, ja fast verwegen, die letzte Verantwortung zur Regelung auch schwierigster politischer Fragen dem Volk aufzuerlegen. Das Volk hat sich aber der direkten Demokratie trotz Zweifeln immer wieder gewachsen gezeigt.

Die direkte Demokratie politisiert ein Volk. Sie gibt den Entscheiden eine einzigartige politische Legitimation. Sie zwingt die Regierenden, ihre Politik permanent vor dem Volk zu rechtfertigen. Das fördert tendenziell die Qualität der Politik. Minderheiten können eine Thema auf den nationalen Agenda traktandieren und dem Urteil des Volkes unterstellen. Das hat eine nicht zu unterschätzende Ventilwirkung.

Natürlich ist die direkte Demokratie mühsam und langsam. Aber ihre Ergebnisse lassen sich sehen. Effizienz ist eben nicht die einzige Anforderung an ein politisches System. Werte wie Integration, Geborgenheit, Identifikation, Mitwirkungsmöglichkeit und Legitimation sind eben so wichtig.

Besonders umstritten ist immer wieder die Konkordanz. Aber auch ihre Ergebnisse sind letztlich überzeugend. Sie ist herausgewachsen aus dem Bedürfnis, die referendumsfähigen Kräfte und die sprachlichen Minderheiten in

die Regierungsverantwortung einzubinden. Sie wirkt damit in hohem Masse integrierend, und sie findet immer wieder mehrheitsfähige Kompromisse. Man darf nicht vergessen, dass die genialsten politischen Parolen wirkungslos verpuffen, wenn sie im Volk keine Mehrheit finden. Deshalb ist die Konkordanz nach wie vor ein Pfeiler unseres Systems. Das Genfer Modell einer rein bürgerlichen Regierung, am Anfang als neuer Aufbruch im helvetischen System gepriesen, ist doch recht kläglich gescheitert.

Ein dritter Pfeiler der politischen Kultur ist der Föderalismus. Er hat vier bedeutsame Wirkungen.

Der Föderalismus führt erstens zu einem innerstaatlichen Wettbewerb der Systeme. Dieser Wettbewerb bringt immer wieder neue und innovative Lösungsansätze hervor. Am offensichtlichsten wird dieser Vorzug am Beispiel der Steuerpolitik. Die tiefe Steuerquote der Schweiz ist kaum das Ergebnis besonderer politischer Weisheit. Es ist vor allem das Ergebnis der kantonalen Steuerkonkurrenz.

Der Föderalismus bändigt und entgiftet zweitens die Staatsmacht durch deren Aufteilung auf die drei staatlichen Ebenen.

Drittens können mit dem Föderalismus Minderheiten und kulturelle Gruppen ihr Umfeld in vielen Bereichen selber gestalten und damit ihre Identität besser bewahren. Deshalb ist Föderalismus in einem Vielvölkerstaat unverzichtbar.

Viertens zeigt sich in vielen Bereichen, von der Biologie angefangen bis zur Wirtschaft, dass dezentrale Systeme anpassungs- und lebensfähiger sind als zentrale. Das gilt ohne Einschränkung auch für Staaten.

Natürlich müssen wir uns immer wieder fragen, ob diese politische Kultur noch Zukunft hat. Ich bin davon überzeugt. Die Resultate dieses Systems sind im internationalen Vergleich nicht schlechter, sondern eher besser. Die einzelnen Instrumente müssen allerdings immer wieder hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden. Genau das wollen wir mit dem Projekt des neuen Finanzausgleichs auch tun.

3. Der Föderalismus als Teil einer rationalen Finanzpolitik

Zunächst möchte ich festhalten, dass Finanzpolitik kein Selbstzweck ist. Sie steht im Dienste gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ziele. Finanzpolitik muss für Stabilität sorgen, sie muss das Wirtschaftswachstum begünstigen und damit die Beschäftigung, den Wohlstand und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Man kann schon hin und wieder über die lästigen Finanzpolitiker herziehen, welche immer wieder mit ihren Bedenken kommen, wenn jemand zu politischen Höhenflügen ansetzt. Aber kein Land mit zerütteten Finanzen hat je solche Höhenflüge auf Dauer realisieren können.

Die Finanzpolitik des Bundes muss transparent, nachhaltig, wachstumsfreundlich und berechenbar sein. Deshalb muss sie auf klaren Zielen und Grundsätzen beruhen. Wir sind zur Zeit daran, diese Ziele und Grundsätze in Form eines Leitbildes zu formulieren. Wir möchten damit einen Beitrag zur Transparenz und Berechenbarkeit der Finanzpolitik leisten. Natürlich gilt auch hier, dass im mühsamen politischen Prozess solche Ziele und Grundsätze nie lupenrein umgesetzt werden können. Aber die Richtung muss stimmen. Damit die Ziele Stabilität, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Wohlstand und gesellschaftlicher Zusammenhalt dauerhaft erfüllt werden können, müssen im wesentlichen sechs Erfordernisse erfüllt sein:

1. Die Einnahmen- und die Ausgabenpolitik müssen wachstumsfreundlich ausgestaltet werden.
2. Die Steuer-, Fiskal- und Staatsquote müssen möglichst tief sein. Wir setzen uns das Ziel, unter den europäischen Industriestaaten die besten und im OECD-Raum bei den besten zu sein. Nur so bleiben wir im Wettbewerb der Standorte konkurrenzfähig und nur so halten wir die Schwarzarbeit und die Steuerhinterziehung in Grenzen.
3. Finanzpolitik darf den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht behindern. Nur angepasste Strukturen bleiben auf Dauer wettbewerbsfähig.
4. Das Bundesbudget muss jeweils mittelfristig, das heisst über einen Konjunkturzyklus, ausgeglichen sein.
5. Das strukturelle Defizit muss beseitigt werden. Das strukturelle Defizit ist jener Teil des Defizits, der im Aufschwung nicht von selber verschwindet.
6. Die Verschuldungsquote des Bundes ist auf ein nachhaltiges Mass zu senken, damit die Schuldzinsen nicht zunehmend den politischen Handlungsspielraum einengen, damit die Wirtschaft Vertrauen in eine langfri-

stig vernünftige Steuerquote hat und damit wir nicht den nächsten Generationen die Rechnung für unseren heutigen Konsum zu Begleichung übergeben.

Sie wissen, dass wir in der letzten Zeit finanzpolitisch grosse Fortschritte gemacht haben. Dank einer klaren bundesrätlichen Strategie, die mit dem Haushaltsziel vom Volk klar bekräftigt wurde, und dank des mühsam ausgehandelten Stabilisierungsprogrammes ist es bei fortgesetzter Finanzdisziplin möglich, das in der Verfassung festgesetzte Defizitziel zu erreichen. Natürlich sind damit die Schulden noch nicht zurückbezahlt. In Relation zum Bruttoinlandprodukt wird aber die Verschuldungsquote relativ rasch abnehmen. Das ist wichtig.

Damit eine gesunde Finanzpolitik umgesetzt werden kann, muss sie sich an Grundsätzen der Ausgabenpolitik orientieren. Ich will einige davon aufzählen:

- Zwischen Markt und Staat muss eine effiziente Aufgabenteilung vorgenommen werden. Immer wieder müssen wir uns fragen, was der Staat tun soll, und welche Aufgaben dem Markt überlassen werden müssen.
- Innerhalb des Staates ist eine effiziente Ausgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden vorzunehmen. Damit ist der Finanzausgleich direkt angesprochen.
- Die staatlichen Aufgaben müssen möglichst effizient erfüllt werden. Deshalb versuchen wir vermehrt, die neuen Methoden der modernen Verwaltungsführung zum Einsatz zu bringen.
- Mehrausgaben für Neuaufgaben sind vorrangig durch Einsparungen in bisherigen Aufgabenbereichen aufzufangen. Sonst läuft die Staats- und Steuerquote wieder davon.
- Subventionen sind nicht an den Kosten zu orientieren, weil prozentuale Subventionen zu falschen Anreizen führen. Subventionen müssen nach dem Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele bemessen werden. Auch dieser Grundsatz ist für den Finanzausgleich wichtig.

- Subventionen sollten grundsätzlich befristet werden, damit sie immer wieder überprüft werden müssen.

Auf die Grundsätze der Besteuerung will ich nicht näher eingehen. Sie verlangen gerechte, transparente, berechenbare und ergiebige Steuern mit möglichst geringen negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit und den administrativen Aufwand.

Damit komme ich zum Finanzausgleich. Er ist ein zentrales Instrument in einem föderalistischen Staatswesen. Die Ausgestaltung dieses Instruments muss sich ebenfalls an den genannten Zielen und Grundsätzen orientieren.

Die zentralen finanzpolitischen Anliegen des Finanzausgleichs sind

- die Erhöhung der Transparenz,
- die Verbesserung der Steuerbarkeit,
- der vermehrte Einsatz des sogenannten Äquivalenzprinzips
- sowie die Erzielung von Effizienzgewinnen.

Der Effizienzgrundsatz verlangt eben auch eine effiziente Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Richtschnur ist das sogenannte Subsidiaritätsprinzip. Der übergeordneten Ebene sollen nur solche Aufgaben zugewiesen werden, welche die untergeordneten Ebenen nicht sachgerecht zu erfüllen vermögen. Für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips muss das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz herangezogen werden. Es verlangt, dass der Kreis der Nutzer einer staatlichen Leistung mit jenem, der darüber entscheidet und dafür bezahlt, möglichst übereinstimmt. Man kann dieses Prinzip auch viel einfacher umschreiben: Wer zahlt, befiehlt! Damit werden die Aufgaben bürgernäher, wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt.

Subventionen müssen nach einem weiteren Grundsatz der Ausgabenpolitik nicht an den Kosten, sondern am Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele orientiert werden. Das gilt auch für die Erfüllung von Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen. Das Hauptgewicht muss auf ergebnisorientierten Vereinbarungen auf der Grundlage von Mehrjahresprogrammen liegen. Kostenorientierte Subventionen von Einzelobjekten müssen sukzessive zu

Gunsten von ergebnisorientierten Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen aufgehoben werden.

Im Bereich der Steuerpolitik muss ein fairer und transparenter Steuerwettbewerb unter den Kantonen erhalten und geschaffen werden. Dabei muss der interkantonale Steuerwettbewerb aufrecht erhalten werden, denn nur er sorgt tendenziell für ein gutes Steuerklima und nur er verhindert ausufernde öffentliche Finanzen. Damit trägt er zur Erhaltung der steuerlichen Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz bei.

Dieser Wettbewerb muss aber über die Steuersätze und nicht über die Bemessungsgrundlagen geführt werden. Deshalb meine ich, dass die formelle Steuerharmonisierung vor allem im Bereich des Unternehmenssteuerrechts vorangetrieben werden muss. Sie erhöht die Transparenz und begünstigt damit den Wettbewerb. Die Einheitlichkeit der Steuersätze hingegen ist abzulehnen, weil dies das faktische Ende des Steuerwettbewerbs einläuten würde. Es würden dadurch auch Fehlanreize geschaffen.

Trotzdem sind die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den einzelnen Kantonen zur Zeit stossend. Der neue Finanzausgleich wird indirekt den Druck auf einen gewissen Ausgleich im Bereich der Steuern erzeugen, ohne dass aber dadurch Fehlanreize geschaffen werden.

Aus finanzpolitischer Sicht müssen den Kantonen grundsätzlich möglichst viele zweckfreie Mittel zugewiesen werden. Dies stärkt ihre Handlungsfreiheit und Gestaltungsmöglichkeit. Damit können sie ihre Prioritäten nach den eigenen Bedürfnissen besser setzen und haben Anreize zu einem sparsamen Umgang mit ihren Mitteln.

Aus finanzpolitischer Sicht geht es zusammenfassen beim Finanzausgleich im wesentlichen darum, die Anreize so zu setzen, dass mit den knappen finanziellen Mitteln möglichst haushälterisch umgegangen wird und dass der Staat seine Leistungen möglichst effizient erbringt.

4. Die Grundsätze und Instrumente des neuen Finanzausgleichs

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass es nicht genügt, nur den Finanzausgleich im engeren Sinne zu verändern. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen muss grundsätzlich überprüft werden. Dabei müssen möglichst viele Aufgaben exklusiv der einen oder anderen Ebene zugeteilt werden. Damit kann das Äquivalenzprinzip am besten umgesetzt werden. Viele Bereiche werden aus den verschiedensten Gründen aber Verbundaufgaben bleiben. Dort müssen neue Instrumente eingesetzt werden. Der Bund muss die strategische Führung übernehmen und die Ziele definieren, während die Kantone bei der operativen Umsetzung der Ziele mehr Freiheiten bekommen müssen. Zudem muss das Gesamtsystem transparent und steuerbar werden. Die Wirkungen der neuen Finanzausgleichs müssen auf drei Hauptziele ausgerichtet werden:

- Erhaltung und Aufwertung der Autonomie der Kantone
- Die Erhöhung der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen
- Der Abbau der finanziellen Disparitäten unter den Kantonen.

Der neue Finanzausgleich will fünf Instrumente einsetzen, um diese Ziele zu erreichen:

- Aufgabenentflechtung
- Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen.
- Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Ressourcenausgleich
- Belastungsausgleich.

Ich möchte jedes Instrument kurz skizzieren !

4.1 Aufgabenentflechtung

Im Vernehmlassungsentwurf soll der Bund 6 Aufgaben mit landesweit gleichmässiger Auswirkung integral übernehmen. 15 Aufgaben werden kantonalisiert, weil sie in einem kantonalen Nutzenradius erfüllt werden können. In 17 Aufgabenbereichen erfolgt eine Teilentflechtung. Dank dieser Aufgabenentflechtung werden die Finanztransfers zwischen Bund und Kan-

tonen reduziert und vereinfacht. Die Kreise der Nutzniesser, der Entscheidungsträger und der Kostenträger stimmen wieder besser überein. Damit wird die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erhöht. Ich bin überzeugt, dass damit die öffentlichen Leistungen bedarfsgerecht, qualitativ angemessen und kostengünstig erstellt werden. Mit dieser Aufgabenteilung würden die zweckgebundenen Finanztransfers zwischen Bund und Kantonen tendenziell um 5,3 Milliarden oder um 42 % zurückgehen. Die frei verfügbaren Mittel verstärken die Finanzautonomie.

4.2 Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen von Bund und Kantonen

Bei 16 Verbundaufgaben von Bund und Kantonen wird eine Rollenverteilung mit klareren Zuständigkeiten angestrebt. Der Bund legt die Strategie fest, und die Kantone übernehmen die operative Verantwortung. Zwischen Bund und Kantonen werden Programmvereinbarungen ausgehandelt, und die Abgeltung des Bundes für vereinbarte Gegenleistungen erfolgt in der Form von Global- oder Pauschalbeiträgen. Davon ist ein Beitragvolumen von rund 5 Milliarden betroffen.

Mit diesem Instrument entsteht auf der Stufe der Kantone eine Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzverantwortung. Damit wird eine produktive und wirksame Leistungserstellung gefördert. Es werden Resultate und nicht mehr Kosten finanziert, was die produktive Effizienz steigert. Die Mittel werden gezielt und wirtschaftlich eingesetzt. Deshalb können entweder mehr Projekte realisiert oder Kosten gespart werden. Tendenziell kann der Bund netto ungefähr 740 Millionen mehr freie Mittel an die Kantone überweisen. Und damit den Resourcenausgleich zu Gunsten der finanzschwachen Kantone verstärken.

4.3 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

In 9 Aufgabenbereichen werden die Kantone zur Zusammenarbeit und zur Lastenabgeltung für bezogene Leistungen verpflichtet. Es werden Leistungsbereiche erfasst, deren Nutzen über die Kantonsgrenzen hinaus wirkt. Die Lastenabgeltung wird mit Formen der Mitsprache verbunden.

Damit wird für zentralörtliche Leistungen die fiskalische Äquivalenz wieder hergestellt, womit Über- oder Unterversorgungen vermieden werden. Während die Zentrums Kantone leistungsgerecht entlastet werden, profitieren kleine und mittlere Kantone von einer bedarfsgerechteren Güterversorgung. Alle Kantone können sogenannte Skalenerträge nutzen.

Diese Zusammenarbeit stärkt letztlich die Autonomie der Kantone und drängt Zentralisierungstendenzen zurück. Wir schätzen, dass die gegenüber heute bessere Entlastung der Zentrums Kantone in der Grössenordnung von 200 Millionen liegen wird.

4.4 Ressourcenausgleich

Die einnahmenstarken Kantone sollen zu Gunsten der einnahmenschwachen einen horizontalen Ressourcenausgleich leisten. Dieser muss nach einem Ressourcenindex bemessen werden, der vom betroffenen Kanton nicht beeinflusst werden kann, der also nicht manipuliert werden kann. Man will deshalb die fiskalischen Einnahmepotentiale möglichst objektiv erfassen. Diesen Ressourcenausgleich sollen Kantone beziehen können, die unterhalb eines Mindestindex liegen, beispielsweise um 10 % unter dem Mittel aller Kantone. Kantone, welche trotz des Recoursenausgleichs immer noch unter dem Mindestindex liegen, sollen vom Bund eine vertikale Mindestausstattung an freien Mitteln erhalten. Damit können auch ärmere Kantone ihre Aufgaben ohne übermässige Steuerbelastung erfüllen.

Die Höhe des horizontalen und vertikalen Recoursenausgleichs soll durch Bundesgesetz festgelegt werden.

Durch die Umverteilung von freien Mitteln von einnahmenstarken zu einnahmenschwachen Kantonen können Ressourcendisparitäten abgebaut und die Autonomie der einnahmenschwachen Kantone gestärkt werden. Gemäss Projekt ist der horizontale Ressourcenausgleich mit ungefähr 900 Millionen dotiert. Für die vertikale Mindestausstattung ist ungefähr eine Milliarde vorgesehen. Der gesamte Ressourcenausgleich ist sehr einfach politisch steuerbar.

4.5. Belastungsausgleich

Es gibt Kantone, welche weitgehend unbeeinflussbare Sonderlasten tragen müssen. Solche Sonderlasten sollen gezielt abgegolten werden. Wir denken hier an zwei Bereiche. Der geografisch-topografische Belastungsausgleich soll für übermässige Lasten zum Schutz vor Naturereignissen, von Hauptstrassen und des öffentlichen Regionalverkehrs eingesetzt werden. Das ist im eigentlichen Berggebiet.

Der soziodemografische Belastungsausgleich trägt den übermässigen Lasten Rechnung, welche in den grossen Zentren durch die soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung entsteht (Betagte, Sozialhilfeempfänger, Ausländer, Arbeitslose).

Natürlich sollen nur Kantone mit ausserordentlichen Strukturnachteilen entlastet werden. 8 Kantone sollen für den geografisch-topografischen Ausgleich rund 210 Millionen erhalten. Der Ausgleich für den öffentlichen Regionalverkehr beträgt 164 Millionen und erfolgt über die bisherige Abgeltung. Für die gezielte Abgeltung von Kantonen mit einem hohen Anteil an städtischer Bevölkerung sind 210 Millionen für 7 Kantone eingestellt.

5. Die Widerstände

Das Modell des neuen Finanzausgleichs, das wir in die Vernehmlassung gegeben haben, ist das Resultat einer partnerschaftlichen Arbeit zwischen Kantonen und Bund. Eine sehr breit abgestützte, grosse und kompetente Projektorganisation hat die Vorschläge ausgearbeitet. Man kann gewiss sagen, dass ein ausgereiftes und realisierbares Projekt vorliegt. Selbstverständlich werden wir es nach der Vernehmlassung noch einmal sorgfältig überarbeiten.

Wie immer in der Schweiz entstehen gegen grosse Projekte immer auch vehemente Widerstände. Das ist beim neuen Finanzausgleich nicht anders.

Ich orte Widerstände im wesentlichen bei Vertretern von 4 Gruppen:

- der Bürokratie
- der Lobbies
- der Zentralisten
- der den Kantonen gegenüber Misstrauischen.

Vereinfachungen und Transparenz können Besitzstände der Bürokratie gefährden. Deshalb pflegen sich sofort Seilschaften zu bilden, die auf der Ebene von Bund und Kanton den Widerstand organisieren. Das ist bei diesem Projekt da und dort ausgeprägt der Fall.

Von der Bürokratie her werden dann sofort auch die Lobbies gegen ein Projekt sensibilisiert. Gerade bei der Kantonalisierung von Aufgaben fürchten viele Lobbies, sie hätten dann nicht mehr nur einen Ansprechpartner in Bern, sondern müssten in den Kantonen selber vorsprechen.

Die Zentralisten ertragen es schwer, dass auf Kantonebene Aufgaben erfüllt werden, bei denen sie nicht mitreden können. Wir Politiker sind ja häufig nach oben Föderalisten und nach unten Zentralisten. Nach unten möchten wir überall dreinreden, uns aber von oben nie dreinreden lassen. Als Politiker müssen wir uns immer wieder anstrengen, den Verlockungen der Zentralisierung zu widerstehen.

Überrascht bin ich immer wieder, welches Misstrauen man der Problemlösungsfähigkeit der Kantone entgegenbringt. Für viele ist Kantonalisierung schon von vornherein Leistungsabbau. Das ist deshalb nicht plausibel, weil ja am Schluss alle Kantone über genügend Mittel verfügen sollten, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Hinter dem Widerstand gegen Finanzausgleich verbergen sich also vielfach Ängste um Besitzstände. Sie dürfen kein Grund sein, das grosse Vorhaben nicht umzusetzen. Es gibt aber auch Ängste, die wir ernster nehmen müssen, die aus echtem Engagement für die Sache erwachsen. Wir müssen deshalb glaubhaft aufzeigen, dass die Kantone nicht überall einen Übervater namens Bund benötigen, um ihre Kernaufgaben eigenverantwortlich erfüllen zu können.

Natürlich ist es möglich, dass bei mehr Föderalismus je nach Region unterschiedliche Leistungen und Standards angeboten werden. Ein föderalistisches System muss ein gewisses Mass an Ungleichheit akzeptieren, weil es sonst kein Föderalismus ist. Aber das ist nicht unbedingt schlecht. Es fördert den Wettbewerb, und was gut und nötig ist für Genf, muss es noch lange nicht Uri sein.

Wir dürfen auch nicht vergessen, dass Kantone demokratische Gebilde mit eigenständigen Parlamenten, Regierungen, Gerichten und ausgebauten Volksrechten sind. Jede kantonale staatliche Leistung, aber auch jeder Abbau kann nur mit Zustimmung des Soveräns erfolgen.

Ohne Zweifel bedürfen aber auch gewisse kantonale Aufgabenerfüllungen einer horizontalen Koordination, um eine minimale Harmonisierung der Leistungserstellung sicherzustellen. Dies gilt gerade auch für die Sozialpolitik. Sonst laufen wir Gefahr, einen innerschweizerischen Sozialtourismus zu erzeugen. Deshalb schlagen wir auch in gewissen Bereichen eine Pflicht zur Zusammenarbeit vor. Der Bundesgesetzgeber kann auch Leitplanken im Sinne von Rahmengesetzen vorsehen, wo eine minimale Harmonisierung sichergestellt werden muss.

Widerstände entstehen auch in Kantonen, die sich aufgrund der Schlussbilanz benachteiligt fühlen. Es ist klar, dass es bei einem solchen Projekt optisch Gewinner und Verlierer gibt. Ich sage bewusst optisch.

Zum Ersten sind die Bilanzen erst provisorisch und müssen für das endgültige Projekt aktualisiert werden. Es handelt sich zudem nur um grobe Indikatoren. Sie schliessen die Effizienzgewinne nicht ein, die durch eine gesteigerte Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung erzielt werden.

Zum Zweiten zeigt sich etwas weiteres. Aus den Zahlen lassen sich bei gewissen Kantonen eben auch Schwachstellen ablesen. Wenn ein Kanton, burschikos gesagt, über seinen Verhältnissen lebt, kommt das halt jetzt zum Vorschein. Aber es kann ja nicht sein, dass ein Kanton dafür auch noch honoriert wird. Wer sofort klagt, wenn er etwas schlechter als heute fährt, tut so, dass der heutige Zustand gerecht sei. Dies ist aber keineswegs der Fall. Aber auch die nötige Korrektur von Verzerrungen führt eben bei den vermeintlichen Verlierern zu Protesten. Jedenfalls sind alle Kantone gut beraten, ihre „Verlustpositionen“ genau zu analysieren. Es ist ja denkbar, dass sie auf eine Schwachstelle stossen, die kantonal behoben werden könnte.

Wir haben im übrigen mit den Kantonen vereinbart, dass sich bei diesem Projekt weder die Kantone auf Kosten des Bundes, noch der Bund auf Kosten der Kantone bereichern sollten. Wenn der Bund Geld einschiessen

könnte, könnte gewiss die Schlussbilanz für gewisse Kantone akzeptabler gestaltet werden. Nur ist die Finanzlage des Bundes leider schlechter als die der Kantone, so dass dafür keine Mittel zur Verfügung stehen.

Der neue Finanzausgleich ist auch kein Sparprogramm. Wir vermuten zwar, dass die Effizienzgewinne dem Bund und den Kantonen am Schluss Kosteneinsparungen ermöglichen werden. Quantifizierbar ist das leider kaum. Wie die Effizienzgewinne eingesetzt werden, muss auch den verschiedenen Ebenen überlassen werden. Es gibt ja immer drei Möglichkeiten: Einsparungen machen, zusätzliche Leistungen erbringen oder bisherige Leistung besser erbringen.

6. Der neue Finanzausgleich als letzte Chance?

Sie sehen, dass es sich beim neuen Finanzausgleich um ein anspruchvolles Geschäft voller Fussangeln handelt. Das grosse Ziel lohnt aber einen grossen Einsatz. Es geht darum, Bund und Kantone gezielt zu stärken und die Kantone zur Eigenständigkeit und zur Zusammenarbeit zu befähigen. Der Bund eine muss wichtige Rolle als Schiedsrichter und als Promotor und Förderer des Föderalismus spielen. Er kann sich stärker auf seine Kernaufgaben beschränken und vor allem auch strategisch führen.

Sollte die Reform scheitern oder sollten wir uns auf kosmetische Korrekturen beschränken, wird dies erstens die Kantone zunehmend zu Verwaltungsbezirken der Zentrale degradieren und zweitens die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz mit der Zeit beeinträchtigen. Ich fürchte auch, dass die politische Diskussion dann andere Wege einschlagen wird. Jene, die nach einer materiellen Steuerharmonisierung rufen, werden Auftrieb erhalten. Möglicherweise würde auch das Thema einer Gebietsreform aktueller. Dies hülfe aber wenig, weil eine Gebietsreform alleine die zur Diskussion stehenden strukturellen Probleme ebenso wenig zu lösen vermöchte.

Das Scheitern des Finanzausgleichs wäre auch ein Misstrauensvotum gegenüber der Problemlösungsfähigkeit der Kantone. Das müsste psychologisch fatale Folgen haben. Es wäre der Vertrauensentzug gegenüber einem System, das sich in der 150-jährigen Geschichte des Bundesstaates be-

währt hat und unserem Land politische Stabilität, Frieden und materiellen Wohlstand brachte.

Alle jene, die aus der Sicht ihrer Partikularinteressen heraus gegen diesen Finanzausgleich schiessen, möchte ich bitten, den staatspolitischen Aspekt zu bedenken. Schon bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsunterlagen wurden auf Projektstufe Kompromisse eingegangen. Weite mögen folgen. Vor lauter Kompromissen aber die Konturen der Vorlage völlig zu zerstören, wäre staatspolitisch völlig verfehlt.

Ich glaube auch, dass dieses Projekt die letzte Chance zur Reform des Föderalismus ist. Die letzte Aufgabenteilungsübung ist kläglich gescheitert. Wenn auch diese scheitern sollte, wird sich niemand mehr an diese dornenvolle Aufgabe wagen.

Das grosse Projekt liegt von allem auch im Interesse der Kantone. Ich erwarte deshalb von den Kantonen, dass sie sich mit aller Vehemenz für diese Reform einsetzen. Diese Vehemenz begann ich aber in den letzten Monaten zunehmend zu vermissen.

Die Energie, welche die Kantone in die Realisierung dieses Projektes investieren, ist für mich auch Massstab für die Lebenskraft der Kantone. Sollten sie in Zukunft nur den Weg gehen wollen, alle kniffligen Probleme dem Bund weiterzugeben, dann können wir auch gleich den rationell durchorganisierten Zentralstaat in Angriff nehmen. Das wäre indessen ein Substanzverlust mit unabsehbaren staatspolitischen Folgen. Deshalb lohnt es sich, über alles kleinkarierte Gezänk im Detail hinweg das grosse Ziel des Finanzausgleichs nicht aus den Augen zu verlieren.

Mit den Kantonen ist das grosse Projekt nach wie vor realisierbar. Wenn die Kantone mitziehen, soll's an mir nicht fehlen !

Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen - ein vorläufiges „Ja, aber nicht so“ - aus einer aargauischen Sicht

von Landammann Dr. Thomas Pfisterer, Aarau

1. Das Projekt Neuer Finanzausgleich mit Aufgabenreform (NFA)

1.1 Entstehung des Projekts

1.1.1 Reformansatz - Vernehmlassung

In den letzten Jahrzehnten sind Bund und Kantone in eine immer intensivere Verbundwirtschaft mit falschen Anreizen, ungenügendem Ausgleich und föderalismusfeindlichen Wirkungen geraten. Darum haben Bund und Kantone eine Neuordnung angepackt. Die von einer gemeinsamen Projektorganisation des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) mit den Kantonsregierungen (Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und den Fachdirektorenkonferenzen) ausgearbeitete Vorlage ist bis Ende November 1999 in der Vernehmlassung¹.

1.1.2 Konzept - Ausgleich und bessere Aufgabenerfüllung

Das neue Konzept bringt nicht - wie frühere „Aufgaben-Neuverteilungen“ - nur Einzelkorrekturen und Verschiebungen finanzieller Belastungen. Es will zwar zunächst einen besseren Ausgleich unter den Kantonen schaffen. Diese müssen mehr und mehr landesweit gleiche oder ähnliche Leistungen und Schutzvorkehrungen anbieten. Indessen unterscheiden sie sich hinsichtlich Grösse, wirtschaftlichen Verhältnissen, Zugehörigkeit zu Tal- oder Berggebiet, Stadt oder Land, Kern oder Agglomeration usw. Die Bedeutung der räumlichen Gliederung hat sich grundlegend verändert. Die Reform bedingt darum einen ganzheitlichen Ansatz. Der Ausgleich muss durch eine Struktur- oder Aufgabenreform ergänzt werden. Es geht nicht nur um Zahlen, sondern um Aufgaben, um eine bessere und billigere Aufgabenerfüllung².

¹ Franz Marty, Neuer Finanzausgleich des Bundes, in: Alfred Rey, (Hrsg.), Der neue Schweizer Finanzausgleich, Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, Band 5, Solothurn 1999, S. 17. ff.

² Thomas Pfisterer: Von der Kompetenzverteilung zur besseren Erfüllung der Bundesaufgaben, in: Festschrift für Yvo Hangartner; St. Gallen, Lachen 1998, S. 713 ff.

Nur damit lassen sich Solidarität und nationaler Zusammenhalt dauerhaft erhalten.

Im Laufe der Bearbeitung hat sich das Gewicht des NFA noch mehr auf die Aufgabenreform, eine eigentliche zweite Etappe der Föderalismusreform verschoben. Entsprechend wollen wir - in vier Schritten - den Ausgleich (Ziffer 2 hienach), die Aufgabenreform (Ziffer 3 hienach) und schliesslich die Bedeutung für die Föderalismusreform (Ziffer 4 hienach) diskutieren, um daraus Folgerungen für den Aargau zu ziehen (Ziffer 5 hienach).

1.1.3 Gelingt das Werk - als Gesamtes?

Die Neuordnung des Finanzausgleichs ist zwar gut angelaufen, aber bei weitem noch nicht gelungen. Die Bewährungsprobe kommt erst: Hauptfragen sind: 1. Gelingt es, die Abgrenzungen zwischen denjenigen, die zahlen, und denjenigen, die erhalten, möglichst sachlich begründbar zu ziehen, weder zufällig noch willkürlich? 2. die Reform als Gesamtpaket zu realisieren, d.h. alle ihre Teile - Ausgleichsziele (Ressourcen- und Lastenausgleich) sowie Aufgabenreform (Entflechtung und Zusammenarbeit), und zwar gleichzeitig und ausgewogen? Auch gegenüber Interessen einzelner Kantone, den sektoriellen Anliegen von Bundesämtern, Fachdirektorenkonferenzen, Subventionsempfängern bzw. ihrer Organisationen? Kommt der Konsens trotz der unterschiedlichen Betroffenheiten bei Kantonen, aber auch Städten und Gemeinden zustande? Reicht die Entflechtung weit genug? Ist der Ausgleich fair? Entstehen genügend zweckfreie Mittel, um ein ausreichendes Optimierungspotential zu begründen?

1.2 Ausgleichsziel - vierfach

Das Ausgleichsziel ist vierfach: 1. Abbau der finanziellen Unterschiede unter den Kantonen (horizontal), 2. Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung für die finanzschwachen Kantone durch den Bund (vertikal), 3. Belastungsausgleich bei besonderen geografisch-topografischen und soziodemografischen Gegebenheiten und 4. interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich³.

³ Vernehmlassungsvorlage NFA: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996, Schlussbericht der vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern und Solothurn, 31. März 1999) Anhang A, Verfassungsmodifikation S. 8. Art 135 BV-E.

1.3 Aufgabenreform – die vier Zuordnungstypen

Der NFA besteht aus einer Aufgaben- und einer Finanzausgleichsreform. Er setzt dazu fünf Instrumente ein: Aufgabenentflechtung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, interkantona- le Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Ressourcenausgleich und Bela- stungsausgleich.

Die Aufgabenreform führt zu vier Zuordnungstypen: Entflochtene, reine Kantons- oder reine Bundesaufgaben, sowie dazwischen Kooperationsfor- men, nämlich Aufgaben der interkantonalen Zusammenarbeit (horizontal) und Verbundaufgaben von Bund und Kantonen (vertikal)⁴.

1.3.1 Entflechtung

Die Entflechtung des Aufgaben-Wirrwars ist staatspolitisch sinnvoll. Demo- kratie und Handlungsfähigkeit gewinnen; sie erleichtert Wirkung und Effizi- enz. Entflechtung gelingt aber nie ganz; mit gewissen Verflechtungen müs- sen wir leben. Thema ist die optimale Konzentration der Verantwortung für die Entscheidung (von der Planung bis zur Umsetzung), die Finanzierung und die Nutzung in einer Hand, bei Bund oder Kantonen.

Zwischenformen sind denkbar; die Konzentration der Funktionen muss nicht absolut, nur optimal sein. Zum Beispiel kann sich der Bund an der interkan- tonalen Zusammenarbeit beteiligen. Auch bei alleiniger Bundeskompetenz kann der Bund die Kantone mit der Umsetzung beauftragen. Ebenso kann er - ohne sich finanziell zu beteiligen - bei an sich voll kantonalisierten Berei- chen mit „Leitplanken“ einen Rahmen setzen, wie heute gestützt auf eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Es muss aber bei - zurückhalten- den - Randbedingungen bleiben; es wäre systemwidrig, via „Leitplanken“ ei- ne Verbundwirtschaft zu begründen und gar Einfluss zu suchen, ohne zur Finanzierung beizutragen.

So sollen fünfzehn Bereiche ganz (z.B. Sonderschulen) und siebzehn Berei- che teilweise (z.B. Zivilschutz) zu den Kantonen sowie sechs Bereiche (z.B. Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen) zum Bund wechseln. Hier be-

⁴ Pfisterer (FN 2), S. 736

steht politisches Konfliktpotential (etwa bei den Sonderschulen oder der Wohnbauförderung).

„Soviel Bund wie nötig, soviel Kanton wie sinnvoll und möglich“ - „Weniger Bund, mehr Aargau“. In diesem Sinne soll die Entflechtung durch Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Rollenverteilung auch für die Zukunft gesichert werden: Die Bundesverfassung soll darum durch Bestimmungen über das Subsidiaritätsprinzip, Aufgabenzuweisungskriterien (vorab Übereinstimmung Entscheid, Nutzen, Kosten) und die Eigenständigkeit der Kantone konkretisiert werden⁵.

1.3.2 Eigenständigkeit der Kantone – Ressourcenausgleich

Die Reform will die Eigenständigkeit der Kantone fördern, indem sie mehr freie Mittel erhalten und damit handlungsfähiger werden; Aufgaben- und Finanzverantwortung sollen besser übereinstimmen.

Den - einnahmenseitigen - Ausgleich unter den Kantonen soll ein Ressourcenausgleich herstellen. Er soll den Kantonen ähnlich lange Spiesse verschaffen. Er enthält zwei Elemente: 1., einen - horizontalen - Disparitätenabbau und, 2., eine - vertikale - Mindestausstattung. Die Disparitäten werden durch politisch festgelegte Leistungen der finanzstarken an die finanzschwachen Kantone abgebaut. Finanzstark - im neuen Verständnis des NFA - sind Kantone, deren Ressourcenpotential über dem schweizerischen Mittel liegt; finanzschwach sind Kantone, deren Ressourcenpotential nicht nur unterdurchschnittlich ist, sondern noch unterhalb eines - ebenfalls politisch festgesetzten - Mindestindex liegt. Folglich gibt es eine Zwischenkategorie der (auch im NFA-Sinne) mittelstarken Kantone, wie den Aargau, mit unterdurchschnittlichem Ressourcenpotential, die nichts erhalten, weil sie einen Wert haben, der noch über dem Mindestindex liegt⁶.

Das Ressourcenpotential bemisst sich nach dem fiskalisch ausschöpfbaren Einnahmenpotential und soll im sogenannten Ressourcenindex ausgedrückt werden⁷. Der Ressourcenindex darf keine Lastenelemente enthalten; er

⁵ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Verfassungsmodifikationen, Art. 3bis, 42bis, 47 BV-E

⁶ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang B, Bundesgesetz über den Finanzausgleich (BFA) Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 5 BFA-E

⁷ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang B, Art. 3 BFA-E

muss sachbezogen und unabhängig davon sein, wie viele Ausgaben oder Einnahmen effektiv vorliegen.

Diese politischen Festlegungen des Disparitätenabbaus soll die Bundesversammlung alle vier Jahre treffen⁸; sie soll den Finanzausgleich künftig so steuern können.

1.3.3 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Interkantonale Zusammenarbeit soll im Sinne des Subsidiaritätsprinzips systematisch zu einer normalen Ebene der Aufgabenerfüllung ausgeweitet werden. Regionale Probleme sollen regional gelöst und nicht unnötig zentralisiert werden. Leistungen, die einzelne (Anbieter-)Kantone mit Nutzen über die Kantonsgrenzen hinaus erbringen, sollen die nutzniehenden (Nachfrager-) Kantone nutzen bzw. verursachergerecht mitfinanzieren. Gemeinsame Aufgabenerfüllung ermöglicht oft wirtschaftlichere Lösungen, aber auch eine faire Abgeltung kantonsübergreifender Leistungen, transparent, gestützt auf objektive, sachliche Kriterien und eine Vollkostenrechnung bei angemessener Mitsprache oder Mitwirkung.

Zusammenarbeit drängt sich auf, wenn es um Leistungen geht, die erhebliche Kosten verursachen, wenn also so eine Mindestversorgung sichergestellt werden kann und die Leistungserstellung unter Kantonen koordiniert werden muss; wiederum sind Kosten, Entscheidung und Nutzen abzustimmen⁹. Für neun durch Bundesgesetz festzulegende Aufgabengebiete soll die interkantonale Zusammenarbeit vorgeschrieben und zwingend mit einem Lastenausgleich verknüpft werden¹⁰. Dieser "Kontraktzwang" (z.B. in der Form einer "Allgemeinverbindlicherklärung" von interkantonalen Verträgen oder einer Beteiligungspflicht¹¹) kann an die allgemeine bundesstaatliche Pflicht zur Zusammenarbeit anknüpfen¹².

⁸ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang B, Art. 4 Abs. 3 BFA-E

⁹ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang B, Art. 10 BFA-E

¹⁰ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang B, Art. 11 BFA-E

¹¹ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Art. 48 Abs. 4 BV-E; Anhang B, Art. 15 BFA-E

¹² Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 (nBV), Art. 44, 48

Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit und der Verträge obliegt den Kantonen¹³. Die Kantone sollen mit einer Rahmenvereinbarung gleichsam die Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit errichten¹⁴. Bei solchen Vertragsverhandlungen können die Nachfragerkantone u.U. erhebliche Standortvorteile der Anbieterkantone usw. geltend machen¹⁵, sie können „Gegenrechnungen“ stellen.

1.3.4 Verbundaufgaben - strategisch durch den Bund und operativ durch die Kantone

Nationale Zielsetzungen werden auch künftig regelmässig gemeinsame Aufgaben - Verbundaufgaben - bedingen: etwa das Anliegen, ein nationales Grundangebot an Leistungen anzubieten, dessen Umsetzung räumlich differenziert (z.B. Regionalverkehr, Berufsbildung, Fachhochschulen oder Natur- und Landschaftsschutz) oder dezentral vollzogen (z.B. Prämienverbilligung Krankenversicherung, Stipendien oder amtliche Vermessung) werden kann. Hier kann immerhin soweit entflochten werden, dass sich der Bund auf eine strategische Ebene, also auf einen (nach der Vorstellungen des „New Public Management“ (NPM) konzipierten) Leistungsauftrag mit Zielen, Indikatoren und Controlling beschränkt. Der Bund kann das zielkonforme Ausführungsprogramm in einem Leistungsvertrag bestimmen und die finanziellen Mittel global oder pauschal festlegen; solche Leistungsverträge gibt es vereinzelt bereits, etwa für den Regionalverkehr oder, im Rahmen eines Pilotprojekts Bund/Aargau, beim Wald. Die Kantone sind dann für die operative Ebene verantwortlich.

Diese weithin neue Form der Rollenteilung soll bundesverfassungsrechtlich abgesichert werden: die Verträge Bund - Kantone mit Zielvorgaben und programmorientierter Ausführung¹⁶. Das Subventionsgesetz wird anzupassen sein, vorab was Globalbudget und Controlling anbetrifft.

1.3.5 Belastungsausgleich - Sonderlasten der Berg- und Kernstädtegebiete

Mit dem Belastungsausgleich werden Sonderlasten, die auf „naturegegebene“ Standortnachteile zurückzuführen und von den betroffenen Kantonen weit-

¹³ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang B, Art. 13 BFA-E

¹⁴ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 42

¹⁵ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 38

¹⁶ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Art. 46 Abs. 4 BV-E

gehend unbeeinflussbar sind, gezielt abgegolten. Der geografisch-topografische Belastungsausgleich baut übermässige „Kosten der Weite“, ab, wie sie in den Bergkantonen in den Bereichen Wald, Schutz vor Naturereignissen und Hochwassern sowie Hauptstrassen bestehen. Der soziodemografische Belastungsausgleich trägt den übermässigen „Kosten der Enge“ Rechnung, wie sie in den „Zentrumsantonen“, d.h. den Kantonen mit Grosszentren oder Kernstädten, durch die besondere soziodemografische Zusammensetzung ihrer Bevölkerung entstehen können (Betagte, Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, ausländische Bevölkerung, arbeitslose Bevölkerung).

2. Finanzausgleichszahlen: „Der Aargau verliert beim NFA“

Tendenziell ungünstige Prognose - Verbesserungsmöglichkeiten

Die Neuordnung soll für den Bund und die Gesamtheit der Kantone kostenneutral sein, aber unter den Kantonen umverteilen. Definitive Zahlen fehlen; sie werden in der Botschaft des Bundesrates zu finden sein. Jetzt gibt es nur Tendenzen und provisorische Angaben nach Zahlen von 1996¹⁷.

Danach erwächst dem Aargau im Verhältnis Bund/Kanton eine Mehrbelastung von total etwa 67 Mio. Fr., bestehend aus zwei Tranchen.

Zuerst erleidet der Aargau Mindereinnahmen, aus der Aufgabenentflechtung und aus dem Verzicht auf die Finanzkraftabstufung. Beim Ressourcen- und Belastungsausgleich geht er leer aus, bei der direkten Bundessteuer soll der aargauische Anteil um fast 30 Mio. Fr. sinken. Also ergäbe das Projekt NFA für den Aargau eine Verschlechterung von 21,3 Mio. Fr.¹⁸

Eine zweite, noch grössere Belastung soll dem Aargau aus dem (horizontalen) Lastenausgleich mit Nachbarkantonen erwachsen, nämlich für 1996 ca. 45,7 Mio. Fr.¹⁹. Allerdings sind hier die in der Zwischenzeit bereits in Kraft getretenen, erhöhten Beiträge der Interkantonalen Universitätsvereinbarung - beim Aargau 14,4 Mio. Fr. - eingerechnet, obwohl sie NFA-unabhängig ge-

¹⁷ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 155 ff; die finanziellen Auswirkungen beziehen sich stets auf 1996; der Bundesrat weist in seinem Schreiben an die Kantonsregierungen vom 14. April 1999 (Eröffnung der Vernehmlassung) darauf hin, dass diese Zahlen im Hinblick auf die Botschaft an die eidgenössischen Räte aktualisiert werden.

¹⁸ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 157

¹⁹ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 163

schuldet sind. Den Aargau werden vor allem die interkantonalen Beiträge an den öffentlichen Agglomerationsverkehr und die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung belasten; diese sind mit zusammen rund 25,6 Mio. Fr. eingestellt.

Diese Belastungen sind nicht durchwegs sachlich begründet, widersprechen dem Gesamtpaket-Charakter des Projekts und sind auch sonst diskutabel (Ziffer 113 hievor). Also ist nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Das Projekt ist gut, kann aber noch verbessert werden.

Hintergrund einer zunehmenden Lastenverschiebung auch auf den Aargau. Wir alle haben ein Interesse an der Sanierung des Bundeshaushalts und müssen dazu beitragen. Trotzdem, es wird schwierig sein, diesen happigen Betrag im Aargau politisch zu vertreten.

Seit 1992 versucht sich der Bund in verstärktem Masse finanziell auf Kosten der Kantone zu entlasten, so hauptsächlich mit den drei Sanierungspaketen 92, 93 und 94 sowie mit weiteren Lastenüberwälzungen bei der Prämienverbilligung und dem revidierten Eisenbahngesetz. Gesamthaft belaufen sich die Mehrbelastungen des Kantons Aargau durch Bundesmassnahmen von 1993 bis 1996 auf rund 50 Mio. Fr. jährlich. Die Perspektiven bleiben ungünstig: Mit dem Sanierungspaket 98 des Bundes und weiteren bereits bekannten Massnahmen, u.a. im Gesundheitswesen sowie mit dem zweiten Subventionsbeschluss, hat der Aargau mit zusätzlichen jährlichen Mehrausgaben in der Grössenordnung von etwa 100 Mio. Fr. zu rechnen, was 8 bis 9 Steuerprozent ausmacht²⁰. Ohne diese Lastenverschiebungen wäre der Finanzhaushalt des Aargaus ausgeglichen.

2.3 Verbesserungsvorschläge zum Ausgleich

2.3.1 Ressourcenausgleich überarbeiten

Die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs kann für die aargauische Beurteilung des NFA zentral werden. Der Entwurf ist zweifach fragwürdig, hinsichtlich System und Umsetzung.

²⁰ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 19.5.99 „Übernahme neuer Bundeslasten durch Kanton und Gemeinden, Finanzpaket 98, Gruppe 3“

Es ist vom System her problematisch, eine Zwischenkategorie von mittelstarken Kantonen - darunter den Aargau - zu bezeichnen, die schon vom (horizontalen) Disparitätenabbau nichts erhalten und auch noch bei der Mindestausstattung leer ausgehen, also doppelt „bestraft“ werden, obwohl das Ressourcenpotential unterdurchschnittlich ist. Warum dies „im Interesse eines gezielten Mitteleinsatzes“²¹ nötig sein soll, begründet der Schlussbericht nicht. Die Zwischenkategorie lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, es müsse ein Anreiz zu gesundem Haushalten bestehen. Dieser entsteht schon autonom, kantonsintern; jede Grenze bringt eine Abgrenzung. Und warum soll die Grenze gerade bei 90 Punkten liegen? Noch krasser: Warum ist sie nachträglich – in der Schlussphase – noch schnell auf 87,8 Punkte²² reduziert worden? Wo liegt die sachliche, objektive Begründung? Ist das künstliche Finanzbeschaffung oder blosser Interessenpolitik?

Es geht nicht nur um den Aargau. Auf dem Spiel steht das Grundprinzip des NFA: Soll er als Gesamtwerk realisiert werden oder an den Einzelinteressen weniger Kantone scheitern? Ist er ein Selbstbedienungsladen, bei dem man bloss ausliest, was einem gefällt, und übergeht, was nicht passt? Gilt die Solidarität für alle? Oder soll sich z.B. ein Kanton wie der Aargau vom Lastenausgleich dispensieren können, weil er beim Ressourcenausgleich zu kurz kommt? Es besteht anerkanntermassen ein politischer Zusammenhang zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich²³.

Darüber hinaus ist die Umsetzung des Ressourcenausgleichs - jedenfalls zur Zeit - problematisch. Einmal fehlen unbestritten die erforderlichen statistischen Grundlagen; eine Kommission soll sie bis zur Verabschiedung der Botschaft nachliefern²⁴. Die vorläufig angewendete Hilfskonstruktion taugt nicht. Sie stellt zum Teil ja auf die effektiven Steuereinnahmen ab.

Mit dem Projektvorschlag verliert eine Gruppe von Kantonen - zur Zeit Schwyz, Schaffhausen, Graubünden und der Aargau, vielleicht später noch andere - den Anspruch auf Mindestausstattung. Wird die Limite - richtigerweise - bei 100 Punkten gezogen, stossen noch die Waadt und der Tessin zum Kreis dieser „Verlierer“. Offensichtlich ist die Grenzziehung beim Res-

²¹ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 50

²² Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 50 f.

²³ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 24

²⁴ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 48f.

sourcenausgleich eine politische Frage. Sie kann auch anders beantwortet werden. Eine Grenzziehung bei 100 Punkten - in der Mitte - wäre sachgerecht und gefährdete die innere Logik des Systems - des Gesamtpakets - nicht.

2.3.2 Lastenausgleich - Fragen und Gegenrechnungen

Der Aargau ist sich von seiner Struktur als Kanton der Regionen und von seiner Lage im Spannungsfeld der grossen deutschschweizerischen Zentren her an Zusammenarbeit gewohnt. Wir haben eine Solidaritätspflicht; wir wollen nicht nur „Trittbrettfahrer“ sein, sondern zusammenarbeiten. Der Regierungsrat hat sich in letzter Zeit vermehrt mit dem Kooperationsbedarf auseinandergesetzt. Der Weg wird allerdings lang und beschwerlich sein.

Der NFA schlägt für den Lastenausgleich Zwangsinstrumente und eine stärkere Rolle des Bundes vor. Dagegen bestehen allgemeine bundesstaatliche Bedenken. Zumindest sollte zuerst mit Anreizen gearbeitet werden.

Vor allem sieht das NFA-Projekt die horizontale Ausgleichsproblematik zu eng, d.h. es ist zu stark aus finanzwirtschaftlicher Perspektive und zu sehr aus der Sicht der Anbieterkantone konstruiert. Hier stellt sich eine Reihe von staatspolitischen Fragen. Unter Umständen können die Umlandkantone die Leistungen nämlich selber besser oder kostengünstiger anbieten; also wäre es gesamthaft gesehen unvernünftig, sie zum Leistungsbezug in Zentrums-kantonen zu zwingen. Zudem bieten sie ihren Nachbarn ebenfalls Vorteile an; darum können sie den Zentrums-kantonen Gegenrechnungen stellen: Versorgungs- und Entsorgungsanlagen, Erholungsraum, Natur- und Landschaftsschutz, Verkehrsanlagen usw.

Aargau-spezifisch fällt auf, dass die rund 46 Mio. Fr. für den Lastenausgleich²⁵ nicht hinreichend belegt sind, abgesehen etwa von den 14 Mio. Fr. aus der Hochschulvereinbarung. Unbestimmt sind hauptsächlich die Leistungen an den Agglomerationsverkehr (11 Mio. Fr.) und Kultureinrichtungen (14 Mio. Fr.).

²⁵ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 163

Offen sind ebenso die Berechnungsgrundsätze für den Lastenausgleich und die aargauischen Gegenrechnungen. Darüber ist zu verhandeln. 1. setzen Ausgleichszahlungen an Spitäler, Kultureinrichtungen, den Agglomerationsverkehr usw. voraus, dass deren Leistungen nach Umfang oder Niveau auf das Notwendige beschränkt und optimal erbracht werden. Zudem muss sich der aargauische Beitrag daran orientieren, ob und wie weit der Aargau von Anfang an angemessen mitwirken konnte oder ob er nur nachträglich zahlen soll. Offen sind auch die Gegenleistungen des Aargaus, auf die die Kantone mit Grosszentren angewiesen sind.

Offen sind also die aargauischen „Gegenrechnungen“, - ja die Berechnungsgrundsätze und -kriterien allgemein.

Interkantonale Kooperationen verursachen darüber hinaus eine neue Art von Problemen, erst recht, wenn interkantonale Organe gar noch Recht setzen und Vorrang gegenüber kantonalem Recht beanspruchen²⁶. Die Effizienz und namentlich die Qualität der Demokratie leiden; Volk und Parlament der Kantone werden zurückgedrängt²⁷.

2.3.3 Belastungsausgleich - überprüfen, vorab im Regionalverkehr

Dass Städte bzw. grosse Gemeinden Sonderlasten haben, leuchtet ein. Aber, das gilt teils auch innerhalb des Aargaus. Wir haben eine Reihe von Agglomerationsgemeinden, die ebenso wie Grossstädte besondere Soziallasten zu verkraften haben. Zudem ist zu prüfen, ob die Kriterien Alter, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose usw. nicht zu Überschneidungen führen, ob die ältere und die ausländische Bevölkerung wirklich durchwegs Sonderlasten verursacht usw. Jedenfalls ist nicht plausibel, warum Schaffhausen ca. 3,5 Mio. Fr., Tessin ca. 35 Mio. Fr., Neuenburg ca. 9 Mio. Fr. und die - gemessen am Aargau - nicht viel bevölkerungsstärkere und kaum „dichter“ bevölkerte Waadt gar ca. 48 Mio. Fr. erhalten, der Aargau aber nichts.

Sorgen bereitet primär, dass hier ein Teil der Lasten für den Regionalverkehr in undurchsichtiger Weise eingepackt wird (Ziffer 2.3.4 hienach).

²⁶ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Art. 48 Abs. 5 und 6 BV-E

²⁷ Thomas Pfisterer, Erneuerung des Föderalismus und innere Reformen in den Kantonen (mit Belegen aus dem Aargau), ZBl 1999, S. 411 ff.

2.3.4 Kein Sonderopfer beim Regionalverkehr - gerade für den Aargau

Der Regionalverkehr gehört selbstverständlich ins Gesamtpaket NFA, ebenso wie der Agglomerationsverkehr in den Lastenausgleich. Warum aber der Regionalverkehr nicht via zweck gelockerten Belastungsausgleich erfasst, sondern der Bund - ausserhalb des Strukturindex - Strukturbeiträge von ca. 164 Mio. Fr. in einer Sonderregelung auf alle übrigen Kantone abwälzen und insofern seine Subventionen abbauen will²⁸, leuchtet nicht ein und wird nicht begründet. Dazu käme die ohnehin vorgesehene Belastungsverschiebung von fast 290 Mio. Fr., gesamthaft also eine Mehrbelastung des Regionalverkehrs von ca. 450 Mio. Fr.²⁹; das ist zuviel - nach der Lastenverschiebung mit dem Eisenbahngesetz (100 Mio. Fr.), dem Stabilisierungsprogramm 98 (150 Mio. Fr.) und der neuerdings restriktiveren Subventionspraxis im Alltag! Zudem wäre dies ein sachlich unbegründeter Bruch im System des NFA. Warum soll ein einziger Aufgabenbereich anders als alle anderen behandelt werden? Entweder wird das Projekt auf alle Aufgaben nach den gleichen sachlichen Kriterien angewendet - oder gar nicht; das vorgeschlagene Vorgehen wirkt zufällig und willkürlich.

Überdies würde der Bund - entgegen den Versprechen beim Erlass des Eisenbahngesetzes³⁰ - durchschnittlich deutlich weniger als 50% - nur noch ca. 42% - an den Regionalverkehr bezahlen. Und ausgerechnet der Bund würde den Druck zur Verlagerung von der (teureren) Schiene auf die (billigeren) Busbetriebe auf der Strasse verstärken - ganz entgegen der sonstigen Bundespolitik, etwa beim Landverkehrsabkommen. Die Kantone müssten wohl vermehrt mit Umstellungen auf Bus oder mit einem Angebotsabbau reagieren. Und der Aargau als grosser Flächenkanton mit einem langen Schienennetz (10% des SBB-Netzes) würde erst recht bestraft.

Die neue Verteilformel unter den Kantonen ist zwar noch nicht bekannt; die Finanzkraftfaktoren müssen ja vorerst noch daraus entfernt werden. Doch ist einiges zu befürchten: Wir haben im Aargau 1996 mit 30% Kantonsanteil und 68% Bundessubvention angefangen. Ab 2001 sind es mit dem Stabilisierungsprogramm bereits 44%; und mit dem NFA dürften wir in der vorlie-

²⁸ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 55; Tabelle S. 155

²⁹ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Tabelle S. 155

³⁰ Art. 53 Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957, in der seit 1.1.96 geltenden Fassung, SR 742.101,

genden Form bei über 70% Kantonsanteil landen. Für die Gemeinden verdoppeln sich die Beiträge in Franken zwischen 1999 und 2002 ohnehin; mit dem NFA käme wohl nochmals ein gleich hoher Aufschlag hinzu.

Das Projekt NFA darf selbstverständlich nicht wegen des Regionalverkehrs gefährdet werden. Das trifft aber gar nicht zu. Wenn im Interesse des Gesamtpakets NFA weitere Mittel benötigt werden, können die LSV-Anteile gekürzt werden.

3. Aufgabenreform - „Trotzdem – der Aargau kann gewinnen!“

3.1 Aufgabenüberprüfung und Optimierungspotential

Selbst wenn der Aargau zahlenmässig zu den Verlierern des NFA gehören sollte, so kann er trotzdem gewinnen; die Frage ist, ob er in gleichem Ausmass wie andere Kantone, d.h. ob er genügend gewinne. Das hängt auch von uns ab, davon, was die aargauische Politik aus dem NFA und den Chancen des erneuerten Föderalismus macht.

Einmal sind alle daran interessiert, dass der hoffentlich bald sanierte Bundeshaushalt dann auch auf Dauer gesund bleibt. Ein Beitrag dazu ist der NFA; er eröffnet dem Aargau neue Chancen und Optimierungsmöglichkeiten. Generell geniessen die Kantone nach unserer Ordnung bei der Umsetzung von Bundesrecht weite Umsetzungsspielräume (wir sollten sie nur besser nutzen). Entflechtung und Rückzug des Bundes auf einen strategisch geführten und mit Global- oder Pauschalbeiträgen dotierten Verbund erweitert die Gestaltungsspielräume. Die Kantone können besondere Sach- und Personenkenntnisse, regionale Bedürfnisse und Besonderheiten usw. einbringen, wo das Bundesrecht dies nicht verwehrt. Sie können sich auf das Wesentliche konzentrieren: Synergien herstellen, Schnittstellen mit dem Bund und administrativen Aufwand vermeiden, Umfang und Qualität der Leistungen - den Standard - herauf- oder herabsetzen, Prioritäten setzen, Ausgabendisziplin fördern usw. Optimieren heisst zentral, die gleiche Leistung mit weniger Geld oder mit gleich viel Geld mehr Leistung erreichen.

3.2 Kein Leistungs- oder Sozialabbau - mehr Gegenwert pro Steuerfranken

Aufgabenüberprüfung und Optimierung bedeuten nicht Leistungs- und schon gar nicht Sozialabbau. Sparen ist nicht „schlecht“; es macht Mittel für andere Bedürfnisse frei und verstärkt die demokratische Legitimation.

Gewisse Kreise laufen unnötig Sturm gegen Kantonalisierungen. Die Kantone sind nicht immer überfordert und schon gar nicht weniger sozial; sozial heisst auch nicht, dass überall genau gleiche Leistungen erbracht werden müssen (Polemik um einen „sozialen Flickenteppich“). Wenn die Kantone - bürgernäher - differenzieren, andere Prioritäten setzen oder untereinander Wettbewerbspositionen aufbauen, spielen sie bloss Trumpfkarten des Föderalismus aus. Der Bund kann immer noch Leitplanken aufstellen.

Die Steuerzahlerinnen und -zahler werden es Bund und Kanton danken, wenn der NFA die vorausgesagten 2 bis 2 ½ Mia. Fr. Effizienzgewinne erzielt.

3.3 Verbesserungsvorschläge zur Aufgabenreform

3.3.1 Entflechtung - noch mehr

Bedauerlich, dass nicht mehr entflochten werden konnte! Die alten Vorschläge liegen noch auf dem Tisch. Hier ist nochmals anzusetzen. Keinesfalls darf die Entflechtung noch weiter abgeschwächt werden.

3.3.2 Verbundaufgaben - Konsequenz und Lernbedarf

Das Konzept für Verbundaufgaben ist vielversprechend. Zu hoffen ist bloss, dass es konsequent ein- und umgesetzt wird. Der Bund muss lernen loszulassen - der Gesetzgeber bei der Regulierung und die Verwaltung bei den Ausführungsprogrammen; die Kantone müssen lernen, entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Viele liebgewonnene Gewohnheiten, z.B. dreinzureden (Bund) und sich abzusichern (Kantone), müssen wir überwinden.

4. Für die Kantone werden die Karten neu gemischt

4.1 NFA als Teil der Föderalismusreform

Hinter dem NFA steckt mehr als eine Veränderung der Zahlen. Der NFA ist Teil einer umfassenderen Erneuerung des Föderalismus; gegenwärtig werden die Karten für die Kantone allgemein neu gemischt. Die Lebensverhältnisse haben sich verändert und die Ansprüche landesweit angeglichen. Wir leben grenzüberschreitend, wohnen hier, arbeiten dort, erholen uns in der Ferne, wirtschaften und surfen in der weiten Welt herum. Die Schweiz verstädtert und wächst zusammen, auch über die Landesgrenze.

Die Kantone können den Grossteil der Bedürfnisse nicht mehr allein befriedigen; sie sind oft zu klein und/oder überfordert. Auch der Bund kann nicht mehr alles; er hat seine Rolle als Nothelfer der Nation verloren. Er ist auf Mitfinanzierung durch die Kantone, Regionalisierung (Fachhochschulen, öffentlicher Verkehr usw.) sowie die Umsetzung durch die Kantone angewiesen.

In dieser geänderten Welt kommen wir mit Kantönligeist und Verteidigung „alter Rechte“, mit Abwehrhaltung oder als clevere Subventionsjäger und Trittbrettfahrer nicht weiter.

Der Föderalismus kann sich nur als Zukunftskonzept bewähren, wenn es uns gelingt, möglichst alle Kräfte des Landes für die praktische Aufgabenerfüllung zusammenzuführen und trotzdem Vielfalt, Eigenart, Heimat und Demokratie im engeren Kreis zu bewahren. So erreichen wir mit dem „Unternehmen Eidgenossenschaft“ mehr als mit der Summe aller seiner Teile: einen „eidgenössischen Mehrwert“. Das ist die Stossrichtung des NFA - über alle Zahlen und Rechnungen hinweg.

4.2 Neue Bundesverfassung - der NFA als zweiter Schritt

Eigenständigkeit, Zusammenarbeit und Finanzausgleich sind der nachgeführten Bundesverfassung - neu in dieser Gewichtung - zugrundegelegt³¹. Hier will das "Gesamtpaket Neuer Finanzausgleich" als weiterer "Baustein" anschliessen³². Es enthält Bestimmungen zum Verhältnis von Bund und

³¹ Art. 44, 46 Abs. 2 und 3, 47, 48, 56, 135 nBV (FN 12)

³² Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 169; Pfisterer (FN 2), S. 734

Kantone³³, zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich³⁴, zum Finanzausgleich i.e.S.³⁵ und zu zahlreichen Aufgabenartikeln.

4.3 Unterwegs zu einer neuen, partnerschaftlichen Rollenteilung

Mit diesen Reformen zeichnet sich ein neues Steuerungsmodell ab³⁶: 1. Bund und Kantone, aber auch Gemeinden, sollen zunächst den ihnen möglichen Beitrag selber leisten (z.B. ihr Ressourcenpotential ausschöpfen), ihre Hausaufgaben machen und sich modernisieren. 2. Subsidiarität gebietet, dass die Kantone die untereinander lösbaren Aufgaben selber lösen (z.B. interkantonale Zusammenarbeit und Lastenausgleich). 3. Wo eine Aufgabe zentral anzupacken ist, soll der Bund sich möglichst auf eine strategische Rolle beschränken (Verbund) und die Kantone operativ gewähren lassen, aber auch einsetzen.

Diese Rollenteilung soll partnerschaftlich erfolgen; wir müssen eine neue Zusammenbeitskultur entwickeln. Heute orientieren wir uns zu stark an Hierarchien, Geld und Tradition. Es mag überraschen, trifft aber zu: Wir können noch gar nicht richtig zusammenarbeiten; gleichberechtigt, sachbezogen, in Abstimmung von Finanzen, Nutzen und Entscheid. Partnerschaft ist möglich, auch wenn Bund und Kantone die ihnen je eigene Funktion wahrnehmen.

4.4 Agglomerations- und Kernstädteproblematik

Zum NFA gehört die Agglomerations- und Kernstädteproblematik. In der zusammenwachsenden Schweiz bilden sich zunehmend Agglomerationen, ja Metropolitanräume; der Aargau steht mitten in dieser Entwicklung. Es entsteht eine neue Agglomerationspolitik; die neue Bundesverfassung spricht sie erstmals an³⁷. Die (Gross-) Städte rufen direkt den Bund zu Hilfe - und haben am NFA mitgearbeitet. Der Schlussbericht spricht die Problematik an, wenn auch eher schüchtern³⁸. Kräftige Impulse hat die Diskussion erst durch die Berichte vom Juni 1999 der Arbeitsgruppe der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie des Schweizerischen Städteverbandes (SSV) erhal-

³³ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Art. 3bis, 42bis, 46 Abs. 4, 47 BV-E

³⁴ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Art. 48 Abs. 4 bis 6 BV-E

³⁵ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), Anhang A, Art. 135 sowie 86, 128, 196 BV-E

³⁶ Pfisterer, (FN 2), S. 745 ff.

³⁷ Art 50 Abs. 3 nBV (FN 12)

³⁸ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 44 f.

ten. Sie schlagen u.a. vor, den NFA stärker auf die Kernstädte auszurichten. So sollen sich die Kantone frühzeitig verpflichten, dass interkantonale Abgeltungen innerkantonale auch tatsächlich an den Leistungserbringer weitergeleitet werden. Die Kantone sollen zudem ihre innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme analog zum NFA-System ausgestalten, so dass auch innerkantonale der Ausgleich unterschiedlicher Einnahmepotentiale und die Abgeltung zentralörtlicher Leistungen sichergestellt sind. Des Weiteren sollen zusätzliche Regelungen und Instrumente im Verhältnis Kanton/Gemeinde gemeinsam geprüft und erarbeitet werden.

4.5 Wenn uns diese Reform misslingt ...

Es geht um viel: Wenn uns diese Reform nicht gelingt, drohen Gebietsreformen und Kantonsfusionen, materielle Steuerharmonisierung und Abschied vom günstigen (aargauischen) Steuerklima sowie Gefahren für den nationalen Zusammenhalt.

5. Der NFA aus aargauischer Sicht - Risiken, Chancen und Herausforderungen

5.1 Zahlenmässige Risiken - nur vorläufig?

Gesamthaft kann heute aus aargauischer Sicht nicht mehr als ein vorläufiges „Ja - aber nicht so“ erfolgen. Ein vorläufiges „aber“ ist nötig, weil bloss alte Zahlen (von 1996), für den Ressourcenausgleich nur eine Hilfskonstruktion, Modellannahmen statt politische Entscheide der Bundesversammlung, keine Feinsteuerung und andere Unsicherheiten vorliegen.

Die Bedenken reichen aber noch tiefer. Sicher, der NFA will nicht einfach umverteilen oder bestrafen, sondern den Ist-Zustand ans Tageslicht bringen und die Lasten möglichst objektiv und sachlich zuteilen. Darum wird der Aargau nicht an Mehrleistungen im Lastenausgleich vorbeikommen. Er darf aber darauf pochen, dass die Zentrumslasten berechenbar präsentiert, von Anfang an entsprechende Mitentscheidungsmöglichkeiten gewährt und - ebenso sachlich - Gegenrechnungen gewürdigt, der Regionalverkehr besser einbezogen, der Nationalbankgewinn korrekt den Kantonen, denen er ohnehin gehört, zugeordnet wird und vor allem der Ressourcenausgleich bzw. die Mindestausstattung überarbeitet werden.

5.2 Strukturelle Chancen - angewiesen auf die Föderalismusreform

Das grundsätzliche Ja basiert auf den vorgesehenen strukturellen Neuerungen, den Chancen zur Aufgabenüberprüfung, d.h. zuvorderst dem erzielbaren Optimierungspotential.

Auch hier gründet die Beurteilung tiefer. Der Aargau erlebt das Bedürfnis zur Föderalismusreform besonders intensiv - von seiner inneren Struktur als Kanton der Regionen und im Spannungsfeld der grossen deutschschweizerischen Zentren her. Die Nachbarn sind auf den Aargau ebenso angewiesen wie er auf sie, auch der Bund kommt ohne den Aargau nicht aus. Die Kantone mit Grosszentren präsentieren ihm Rechnungen. Grossstädte wenden sich direkt - unter Umgehung der Kantone - an den Bund, auch mit Blick auf den Aargau.

Darum muss dem Aargau besonders an einer Erneuerung des Föderalismus gelegen sein, die Gebietsreformen, Kantonsfusionen und materielle Steuerharmonisierung überflüssig macht, auf einer neuen, partnerschaftlichen Zusammenbeitskultur gründet und an unserem Kanton nicht bloss als Zahler interessiert ist. Es geht ihm um eine Föderalismusreform, die den Steuerwettbewerb ermöglicht und den nationalen Zusammenhalt gerade von Stadt und Land, Kernstädten und Umland fördert; das sind Spannungen, die der Aargau auch kantonsintern kennt. Der Aargau ist prädestiniert, die Chancen der Zusammenarbeit nach der neuen Bundesverfassung und dem NFA zu nutzen; sein Engagement in den Direktorenkonferenzen, neuerdings in den Plattformen Aargau - Zürich und bald Aargau - Solothurn, aber auch die Hoahrheinkommission sowie zahlreiche Einzelprojekte belegen dies.

5.3 Herausforderungen

NFA und Föderalismusreform fordern die aargauische Politik heraus.

Gefordert sind ebenso unsere eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Sie engagieren sich hoffentlich geeint für die in der nächsten Legislatur vorgesehenen NFA-Verfassungs- und Gesetzes-Paketrevisionen, für den Aargau insgesamt und nicht für Partikularinteressen.

Gefordert sind aber auch Grosser Rat und Regierungsrat. Nach aussen geht es darum, die föderalistische Zusammenarbeit auszubauen und die Lastenausgleichsdiskussion vertieft vorzubereiten. Eine taugliche Projektorganisation soll diese Arbeiten leiten. Dies bedingt gewisse innere Überprüfungen und Reformen, damit der Kanton bzw. der Regierungsrat noch besser handlungs- und kooperationsfähig ist und die kooperationsbedingten Einbussen von Volk und Parlament möglichst aufgefangen werden können³⁹. Einige dieser Vorbereitungen und Reformen sind im Gang.

5.4 Auch wenn der NFA geldmässig...

... vielleicht nicht überall etwas bringt: Der Aargau trägt im eigenen Interesse zum „eidgenössischen Mehrwert“ bei. Der NFA ist nicht nur Sache von Buchhaltern, sondern eine staatspolitische Grundentscheidung. Wenn auch der Aargau bessere Leistungen ermöglichen hilft, dient dies letztlich dem politischen Zusammenhalt, national, aber auch interkantonal. Und wenn wir geschickt vorgehen, können auch wir - wie andere Kantone - Begleitvorteile realisieren, damit die Rechnung auch für uns aufgeht.

³⁹ Vernehmlassungsvorlage NFA (FN 3), S. 42 f.

Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA) - oder - Die letzten beissen die Hunde....?

von Josef Bürge, Stadtammann und Grossrat, Baden

Die Bundesvorlage vom 31. März 1999 trägt den Titel „Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen“. Damit ist bereits deutlich angezeigt, dass weder die 2920 Gemeinden und Städte noch die 100 Agglomerationen und Kernstädte im Bericht im Detail beleuchtet werden. Ganze zweimal nennt die Vorlage die Gemeinden ausdrücklich.

Betroffen sind aber Gemeinden und Agglomerationen sowohl direkt als auch indirekt. Der Vollzug der fiskalischen, administrativen und gesetzgeberisch begründeten Massnahmen ist ihnen zumeist völlig überbunden. Der allfällige Hinweis, nun seien eben die Kantone mit ihrem eigenen Prozedere von Aufgabenteilung und Lastenzuweisung gefordert, ist ebenso einleuchtend wie banal. Der Kanton Aargau hat diesbezüglich seine Hausaufgaben gemacht und die entsprechende Aufgabenteilungs-Plangrundlage fertiggestellt. Aufgrund der abgeschlossenen Vernehmlassung und Auswertung folgt bis 2005 die wichtigste Phase, die Umsetzung. Mit Rücksicht auf die Einführung der neuen Steuergesetzgebung wird diese Umsetzung aber erst 2002 voll greifen können.

Im folgenden beleuchte ich die finanzpolitischen Voraussetzungen, die Handlungsweise auf Stufe Kanton, Schweizer Kerngemeinden und Aargauer Gemeinden sowie die persönliche Haltung zu den übergeordneten Prinzipien einer gesunden Finanzpolitik und die Ansätze des neuen Finanzausgleichs.

1. Kenndaten und Finanzpolitik Aargau

Im Jahre 1998 lag der Aargau bezüglich der Steuerbelastung mit der Kennziffer 97.0 beim schweizerischen Mittel von 100 auf dem neunten Platz der Schweizer Kantone. Dank den Entlastungen von Familien und juristischen Personen mit dem neuen Steuergesetz wird unser Kanton diesen Platz ver-

bessern, mindestens aber halten können. Andere Kantone revidieren ihre Steuergesetze eben auch.

Was die Schuldenentwicklung 1990-1995 angeht, rangiert der Aargau an achter Stelle. Hier ist Masshalten angesagt.

Erträge, Gesamtaufwand und Investitionen des Kantons Aargau 1995-1999 verdeutlichen, dass er zwar den Haushalt einigermaßen im Griff behalten hat, bei den Investitionen aber, mit Ausnahme des laufenden Budgetjahres 1999, massiv zurückgefahren ist. Verluste bei der Standortqualität sind die unweigerlichen Folgen einer solchen Politik.

Handlungsbedarf Nr. 1:

Der Konsum muss zugunsten der Investitionen zurückgebunden werden.

Die rollende Finanzplanung 1999-2003 prognostiziert

- ein leichtes Ansteigen der Erträge aus Steuern,
- Stagnation beim Verwaltungsaufwand, der Volkswirtschaft und der Gesundheit,
- einen Abwärtstrend bei der Bildung, der öffentlichen Sicherheit und der sozialen Wohlfahrt, und
- ein Ansteigen des Aufgabenbereichs Verkehr.

Sie stützt sich dabei auf die Annahme eines kontinuierlichen Wachstums des Bruttoinlandprodukts um 2 % pro Jahr.

Handlungsbedarf Nr. 2:

Mit WOV, d.h. mit der Wirkungsorientierung, muss der Verwaltungsaufwand weiter getrimmt und der Bildungsplafond, weil investitionsträchtig, aufgestockt werden.

2. Lastenüberwälzungen Bund/Aargau; Finanzpaket 98 mit Mehrbelastung der Gemeinden

Die aktuelle Situation mit einer am 28. November 1999 an der Urne zu beschliessenden Mehrbelastung der Aargauer Gemeinden lässt jede Finanzausgleichsvorlage des Bundes zum vorneherein in trübem Licht erscheinen. Regierung und Grossrat haben vor wenigen Tagen, im August 1999, die Gruppe 3 des Finanzpaketes 98 mit gesamthaft Mehrbelastungen von 35.1 Mio. Franken für die 232 Aargauer Gemeinden beschlossen. Ich stehe hinter diesem Entscheid, obwohl es die Stadt Baden mit deutlichem Abstand frankenmässig am härtesten trifft: 1.4 Mio. Franken. Weil der Kanton seinerseits rund 75 Mio. Franken an Bundeslasten aufzufangen hat, ist das Mittragen durch die Gemeinden ein Gebot der Stunde.

Trotzdem: Dass mein Titelslogan „Den letzten beissen die Hunde....“ nicht zur Wahrheit wird, besteht

Handlungsbedarf Nr. 3:

Mehrbelastungen müssen durch Minderaufwendungen kompensiert werden.

3. Agglomerationen und Kerngemeinden; ein Lastenvergleich in 9 Schweizer Agglomerationen

Die Wohnbevölkerung hat mit Ausnahme des Sonderfalls Basel in allen Kernstädten ab- und den Agglomerationsgemeinden zugenommen. Der Trend der Steuereinnahmen verläuft entsprechend. Die meisten Kernstädte, Ausnahmen sind Genf und St. Gallen, lebten 1985 bis 1995 klar über ihre Verhältnisse.

Die Bruttoausgaben, anhand der Bereiche Polizei und Soziales aufgezeigt, liegen in den Kernstädten durchwegs höher als in der Agglomeration. Im Kanton Aargau stellt sich die Frage grundsätzlich genau gleich, aber wesentlich gedämpfter.

Handlungsbedarf Nr. 4:

Ein neuer Finanzausgleich muss noch vermehrt auf den Lastenausgleich zwischen Kernstädten und Agglomerationen einwirken.

4. Gemeindefinanzen im Überblick

Auch die Gemeinden haben von 1990 bis 1999 gesamthaft munter bei der Schuldenmacherei der öffentlichen Hände mitgewirkt, allerdings in erheblich geringerem Ausmass als die Gesamtheit der Kantone und der Bund mit seinem finanzpolitisch katastrophalen Verhalten. Ausnahmen bestätigen die Regel.

In jüngster Zeit, seit 1996, zeigen die Trends, dass die Gemeinden im Aargau den Ernst der Lage erkannt haben, bevor die Fremdmittelbelastungen ins Unermessliche gestiegen sind. Allerdings hinterlässt die wirtschaftliche Rezession beim Selbstfinanzierungsgrad einen gefährlichen Knick, der ab 2000 zu deutlicher Mehrverschuldung führen könnte. Eine Korrektur über Steuererhöhungen ist volkswirtschaftlich falsch.

Handlungsbedarf Nr. 5:

Aufgaben straffen, Konsum reduzieren, investieren statt verbrauchen, insgesamt Ausgaben plafonieren

5. Trends in den Aargauer Gemeinden

Die weit verbreitete Ansicht, der Staat und die öffentliche Hand sparten sich zu Tode ist falsch. Die Zahlen beweisen es.

Wichtiger ist es, den finanzpolitischen Grundsätzen und Forderungen an den Staat Rechnung zu tragen: Tiefe Steuerbelastung, sinnvolles Verhältnis Steuern/Sonderleistungsabgeltung, Solidarität der Partner mit innerkantonaalem Steuerausgleich, Wettbewerb der Standorte fördern.

Dazu gehören auch die Forderungen nach Qualität, schlanker Organisation, Verzicht auf Überkapazitäten und die Gleichstellung von Entscheidungs- und Zahlerebene.

6. Stellungnahme zum neuen Finanzausgleich NFA

Gemessen an den geschilderten Entwicklungen und Trends bei den öffentlichen Händen und insbesondere am zu verstärkenden Handlungsspielraum für die Führung auf Stufe Gemeinden, ist die bundesrätliche Vorlage positiv zu würdigen.

Klare Aufgabenzuweisung, stärkere Handlungsfreiheit, Partnerschaft statt Bundesdominanz, Ermöglichen des fairen Standortwettbewerbs, Flexibilität beim Eintreten veränderter wirtschaftlicher Situationen sind für mich aus Sicht der Gemeinden Pluspunkte. Dazu kommt die Begünstigung verbesserter Aufgabenteilung auf Stufe Kanton/ Gemeinden.

Schwachstellen des NFA sind die noch zu vielen, verbleibenden Verbundaufgaben und/oder reinen Vollzugsaufträge an Kantone und Gemeinden.

Finanzpolitische Grundsätze auf allen Stufen

1. Belastung tief halten

Steuern, Abgaben, Gebühren für Bevölkerung und Wirtschaft

2. Grundangebot durch Steuern

Bildung, Forschung, Umweltschutz, Planung etc.

3. Sonderleistung durch Abgeltung

Besteller, Nutzniesser, Verursacher zahlen direkt, z.B. im öffentlichen Verkehr, der Entsorgung etc.

4. Solidarität der Partner

Finanzausgleich glättet Unebenheiten

5. Wettbewerb der Standorte

Steuer(fuss) Wettbewerb stimuliert, volle Harmonisierung lähmt

Forderungen an den Staat auf allen Stufen

1. Aufgabenerfüllung top

Verzicht auf Unnötiges

2. Leistungen Spitze

Qualität, Menge, Inhalte, Effektivität

3. Organisation schlank

mit guter Infrastruktur und flexiblem Personal

4. Spitzenabdeckung nein

Dritte / Outsourcing / Aufträge

5. Wer entscheidet, zahlt

Probleme mit dem Finanzausgleich

Positiv am NFA

- Entwirrung von Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströmen
- Stärkung der Handlungsfreiheit
- Partnerschaft statt Bundesdominanz
- Solidarität unter den Kantonen
- Politisch steuerbar
- Abbau (zu) hoher Belastungsunterschiede

Positiv am NFA

- Fairer Steuerwettbewerb möglich
- Förderung der Ausgabendisziplin
- Gewinnpotenzial ohne Leistungsabbau
- Flexibel bei Änderungen der Situation von Kantonen
- Begünstigt Massnahmen im Verhältnis Kanton/Gemeinden

Schwachstellen des NFA

- Es bleiben viele Verbundaufgaben
z. B. Prämienverbilligung nach KVG
- Belassen der direkten Bundessteuern
- Kürzung der Kantonsanteile an den direkten Bundessteuern
- Umlagerung der zweckgebundenen in zweckfreie Mittel zugunsten der finanzschwächeren beeinträchtigt finanzstarke Kantone

Aufgabenteilung AG

- Wertung
- Zuweisung Kanton/Gemeinden
- Kompetenzen
- Finanzen
- Verbundaufgaben
- Übergangsregelungen

Die Publikationen der Stiftung zur Ordnungspolitik

1993: **Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung - vom Schlagwort zur praktischen Politik.** Veranstaltung vom 3. November 1993 mit einem Beitrag von Prof. Dr. Hans Letsch.

1994: **Anforderungen an ein leistungsfähiges Bildungssystem der Zukunft - Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht.** Veranstaltung vom 2. September 1994 mit Beiträgen von Dr. Fritz Osterwalder, Prof. Dr. Rolf Dubs, Dr. Siegfried Uhl und Regierungsrat Peter Wertli.

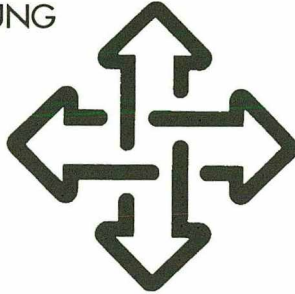
1995: **Eine Milliarde für den Aargau? Privatisierung von staatlichen Aufgaben - Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht.** Veranstaltung vom 23. Februar 1995 mit Beiträgen von Dr. Peter Gross, Dr. Hansjörg Frei, Dr. Stephan Bieri und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist.

1997: **Aufschwung dank Steuergesetzrevision?** Veranstaltung vom 25. August 1997 mit Beiträgen von Dr. Daniel Heller, Dieter Weber, Urs Ursprung, Dr. Markus F. Huber und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist.

1998: **New Switzerland «Die Reform New Zealands - ein Modell für die Schweiz!»** Veranstaltung vom 20. Oktober 1998 mit Beiträgen von Dr. Jürg Schärer, Sir Roger Douglas und Dr. Konrad Hummler.

1999: **Milliardeneinsparungen dank neuer Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden?** Veranstaltung vom 17. September 1999 mit Beiträgen von Bundesrat Kaspar Villiger, Landammann Dr. Thomas Pfisterer und Stadtammann Josef Bürge.

AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

Stiftungszweck

Die Stiftung bezweckt, die Grundsätze von Freiheit und Verantwortung im politischen und wirtschaftlichen Alltag durchzusetzen und insbesondere die jüngere Generation im Kanton anzusprechen und zu fördern. Die Stiftung ist einer positiven, von Zuversicht geprägten Grundhaltung verpflichtet.

Zur Erreichung des Zwecks führt die Stiftung Veranstaltungen durch, nimmt zu politischen und wirtschaftlichen Fragen Stellung und zeichnet beispielhaftes Wirken aus. Das Schwergewicht liegt auf praktischen Problemen bzw. Lösungsansätzen, die durch Sachkompetenz einerseits und eine dem Stiftungszweck entsprechende Grundhaltung andererseits geprägt sind.

Sekretariat der Stiftung: Zurlindeninsel 1, Postfach 3030, 5001 Aarau

