

Handlungsbedarf aus der NFA für die Kantone

Referat von Urs Brasser, Finanzsekretär Kanton Graubünden, anlässlich der Fachtagung der SAB vom 25. August 2006 im Saastal (VS) zum Thema „Konsequenzen aus NFA und NRP für Kantone und Gemeinden“

Hier vor Ihnen sprechen zu dürfen, ist mir Herausforderung und Ehre zugleich. Ich danke Herrn Egger herzlich für diese Einladung.

à Folie 1 Vortragsthema

Ich arbeite seit 18 Jahren als Finanzsekretär beim Kanton Graubünden. Das Grossprojekt NFA kenne ich von den Ursprüngen her. Auslöser war eine im Jahr 1991 veröffentlichte Bilanz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die Jahre 1970, 1976, 1982 und 1988. Diese Analyse hat die Zielverfehlung bzw. fehlende Wirkung des Finanzausgleichs schonungslos aufgedeckt. Die Disparitäten unter den Kantonen haben sich trotz zusätzlichem Mitteleinsatz in bedenklicher Weise verstärkt. 17 Jahre später, d.h. im Jahr 2008 soll nun endlich dieses System abgelöst werden. Die Reformarbeiten brauchten offensichtlich sehr viel Zeit. Ich war in allen Projektgruppen, welche für die Kantone und insbesondere Gebirgskantone finanziell von grösster Bedeutung sind, sehr aktiv und prägend tätig. Als Nationalökonom aus dem Gebirge gab es nichts Interessanteres. Ich habe mich nie aufgedrängt, musste mich zeitweise eher wehren, dass ich nicht gerade in Bern meine Zelte aufschlagen musste.

Die Zeit eignet sich sehr, um über die Herausforderungen der NFA für die Kantone und Gemeinden zu sprechen. Alle Kantone sind inzwischen intensiv mit den Umsetzungsarbeiten beschäftigt. Das Eisen wird also jetzt geschmiedet.

Bevor ich auf die Herausforderungen der Kantone aus der NFA näher eingehe, stecke ich noch kurz das Vortragsthema ab.

Vorbemerkungen zum Thema (Inhaltliche Eingrenzung)

Das gesetzte Vortragsthema interessiert uns heute ausschliesslich aus der volkswirtschaftlichen, staats- und finanzpolitischen Sicht. Ich gehe in meinen Ausführungen davon aus, dass die NFA so umgesetzt wird, wie sie zur Zeit vorliegt, d.h. wie sie in der 2. NFA-Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 betreffend die Ausführungsgesetzgebung des Bundes sowie im Vernehmlassungsbericht zur 3. Botschaft vom 30. Juni 2006 betreffend die Dotierung der Ausgleichsgefässe dargelegt wird.

Die Kantone sind zur Zeit sehr intensiv mit der Erarbeitung ihrer Vollzugsgesetzgebung beschäftigt. Es gibt dabei zahlreiche knifflige Rechtsfragen zu klären. Diese juristischen Herausforderungen will ich heute ganz den Juristen überlassen. Ich gehe das Thema als Nationalökonom an, lasse also mein Herz sprechen.

Ich konzentriere meine Ausführungen auf die Ebene Bund Kantone mit Fokus auf die Kantone. Ich bin Projektleiter für die Umsetzung der NFA im Kanton Graubünden. Die laufenden Umsetzungsprojekte in den anderen Kantonen kenne ich in der Regel

nur in den Grundzügen. Ich kann also nicht für alle Kantone oder für die einzelnen Kantone sprechen. Es gibt jedoch viele Gemeinsamkeiten. Für die anstehenden Anpassungen der Strukturen zwischen Bund und Kantonen sind die meisten Kantone vor vergleichbare Probleme gestellt.

Sehr unterschiedlich sind hingegen die innerkantonalen Verhältnisse mit Bezug auf die Gemeinden. Hier lässt sich kaum ein gemeinsamer Nenner finden. Auf die Herausforderungen der NFA für die Gemeinden wird Herr Zimmermann eingehen. Im Kanton Graubünden versuchen wir die NFA so umzusetzen, dass die Auswirkungen für die Bündner Gemeinden möglichst struktur- und haushaltsneutral ausfallen. Die Aufgaben und die Finanzströme sind heute bereits stark entflochten, so dass diese Vorgabe relativ einfach zu realisieren ist.

à Folie 2 Inhaltsübersicht

Die Folien geben nur das Gerüst meines Vortrages. Das Fleisch am Knochen erhalten Sie in mündlicher Form.

1. Handlungsbedarf grundsätzlich

Wo besteht Handlungsbedarf für die Kantone? Meine Ausführungen richten sich konsequent nach dieser Frage aus.

Der kantonale Handlungsbedarf hängt unmittelbar davon ab, wo und in welchem Umfang die Ziele der NFA erreicht werden, und dies ohne weiteres Dazutun bzw. ohne weitere Projektarbeiten und Strukturumstellungen der Kantone. Die Herausforderungen bemessen sich sodann nach dem Zielerreichungsgrad der NFA. Dort wo die Ziele erreicht werden, haben die Kantone ihre Aufgaben erfüllt. Ist die Zielerreichung bereits durch das neue System gesichert, ist die Arbeit mit der Inkraftsetzung der NFA erledigt.

Mein Vortragsthema verlangt sodann als erstes ein kritisches Erfassen der gesetzten NFA-Ziele und eine anschliessende Prüfung der zu erwartenden Wirkungen bzw. Zielerreichung. Diese Aussage ist an sich eine banale Erkenntnis. Ich bin bislang aber noch auf keinen Bericht oder keine Abhandlung gestossen, die diesen Ansatz aus der Sicht der Kantone konsequent so gewählt hat. Allein das Nachgehen dieser Aufgabenstellung durch das gesetzte Vortragsthema deckt damit – zumindest in diesem Aspekt – einen noch vorhandenen Handlungsbedarf für die Kantone ab.

Die beiden Hauptziele und Hauptinstrumente der NFA:

à Folie 3 Handlungsbedarf grundsätzlich

Mit der NFA werden bekanntlich **zwei Hauptziele** angestrebt:

1. **verbesserter Ausgleich** der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit (unter Beachtung der kantonseigenen Mittelausstattung einerseits und der strukturell bedingten Sonderlasten andererseits);

2. **Steigerung der Effizienz** bzw. der Wirksamkeit beim Einsatz der Staatsmittel.

Zu jedem dieser beiden Hauptziele wurden massgeschneiderte **Instrumente** entwickelt. Angesprochen sind:

1. die **Reform des Finanzausgleichs** im engern Sinne;
2. die **Reform der Aufgabenerfüllung** (Föderalismusreform)

Ich will nachfolgend bei beiden Bereichen getrennt auf die Ziele, Instrumente und Wirkungen näher eingehen. Nur so lässt sich erkennen, wo wirklich Handlungsbedarf für die Kantone besteht.

2. **Der neue Finanzausgleich i.e.S.** (Ziele, Instrumente und Wirkungen des neuen Finanzausgleichs)

Zum 1. Hauptziel: **Verbesserter Finanzausgleich**

Die dafür vorgesehenen **Instrumente** sind ihnen bekannt. Es sind die drei neuen Ausgleichsinstrumente:

- Ressourcenausgleich,
- Lastenausgleich und
- Härteausgleich.

à Folie 4 Wirkungen der neuen Ausgleichsinstrumente

Die Ausgleichsinstrumente sind so konzipiert und dotiert, dass insbesondere **folgende Ergebnisse bzw. Wirkungen erwartet** werden können:

- a) Quantitative Verstärkung des Finanzausgleichs (grösseres Ausgleichsvolumen)
- b) Gezielter Mitteleinsatz für die ressourcenschwachen Kantone mit progressiv zunehmender Konzentration der Mittel für die schwächsten Kantone und klarer Zielvorgabe mit einer Ausstattung aller Kantone von mindestens 85 Prozent des gesamtkantonalen Durchschnitts
- c) Gleichmässige Lastenverteilung für die ressourcenstarken Kantone mit proportionaler Abschöpfung des überdurchschnittlichen Ressourcenpotenzials
- d) Gezielte Abgeltung/Milderung von strukturell bedingten Sonderlasten
- e) Vergrösserung der kantonalen Autonomie/Handlungsspielräume (mehr zweckfreie Mittel)
- f) Beseitigung von Fehlanreizen (keine Belohnung hoher Ausgaben und hoher Steuerbelastung)
- g) Verstärkung des Steuerwettbewerbes unter den Kantonen
- h) Erhöhte Steuerbarkeit und Transparenz

Fazit betreffend neuem Finanzausgleich i.e.S.:

à Folie 5 Fazit

Der neue Finanzausgleich im engeren Sinne wird seine Hauptziele ohne weitere Massnahmen ab dem ersten Tag der NFA-Einführung erreichen. Es braucht für Bund und die Kantone keine Weiterentwicklung des Systems. Es besteht hier also **kein Handlungsbedarf** mehr. Die neuen Instrumente sind ausgereift, rechtlich sauber geregelt und sichern zumindest in der Stossrichtung die Zielerreichung.

à Der FAG im engeren Sinne wird stärker, fairer effizienter, steuerbarer und transparenter.

Noch offen ist die Frage der langfristig optimalen bzw. der optimalsten Dotierung der Gefässe Ressourcenausgleich, Lastenausgleich und Härteausgleich. Die Dotierungen beim Start erachte ich als gesetzt und von der Sache her ausgewogen. Die Feinabstimmung erfolgt alle vier Jahre nach Vorliegen des Wirksamkeitsberichts. Gestützt auf Art. 18 des FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor. Dieser Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.

Der neue Finanzausgleich zeigt bereits heute deutliche **Vorwirkungen**. Angesprochen ist damit der Aspekt des interkantonalen Steuerwettbewerbs. Wie bereits erwähnt, verlieren die Kantone durch die NFA Anreize für hohe Steuerbelastungen und hohe Ausgaben. Die finanzschwachen Kantone erfahren tendenziell die grössten Entlastungen aus der NFA. Sie werden dadurch verstärkt zu Konkurrenten. Diese Effekte kommen bereits heute zum Tragen. Bei den laufenden Steuersenkungsrunden der Kantone zieht die Politik die neuen Rahmenbedingungen der NFA offensichtlich bereits mit ins Kalkül. Der neue Finanzausgleich entfaltet seine Wirkungen daher über Erwarten früh und stark. Selbstverständlich spielt hier auch die relativ gute Finanzlage der Kantone eine wichtige Rolle. Der Effizienzdruck nimmt ebenfalls zu, was für sich aber noch nicht automatisch bedeutet, dass die öffentlichen Aufgaben auch effizienter erbracht werden.

Auf der Suche nach den besonderen Herausforderungen der Kantone können wir den Finanzausgleich abhaken. Die neuen Instrumente, bzw. der Ressourcen- und Lastenausgleich erfüllen sämtliche Voraussetzungen, die von der Ökonomie an ein effizientes System gestellt werden. Eine Besonderheit bildet der Härteausgleich. Er ist ein etwas systemfremdes Element, das einen geordneten Übergang vom alten ins neue System sichern soll. Er ist daher auch aus ökonomischer Sicht vertretbar.

Indirekt werden die Kantone aber doch **vor eine grosse Herausforderung** gestellt. Sie erhalten durch den Umbau des Finanzausgleichs **wesentlich mehr zweckfreie Mittel**. Die Kantone müssen klare Vorstellungen entwickeln, wie sie diese Mittel einsetzen möchten. Genau in diesem Punkt besteht ja eines der zentralen Koordinationsfragen zwischen der NFA und NRP (Neue Regionalpolitik). Der neue Finanzausgleich bietet Effizienzsteigerungspotenzial, das es zu nutzen gilt. Zur Zeit sind die Kantone vor allem damit beschäftigt, ihre Gesetzgebung an jene des Bundes anzupassen und soweit nötig die Strukturen und Lastenverteilungen innerkantonal neu zu ordnen. Damit ist noch nicht garantiert, dass der Mitteleinsatz besser priorisiert, die

staatlichen Leistungen effizienter, d.h. mit weniger Personaleinsatz und bedarfsgerechter erbracht werden.

Im Kanton Graubünden konzentrieren sich die Umsetzungsarbeiten gegenwärtig ebenfalls auf die Gesetzgebung. Die staats- und finanzpolitischen Fragen betreffend die Nutzung des Effizienzpotenzials der NFA sollen zwar im Gleichschritt mit dem Erlass der NFA-Anschlussgesetzgebung zu geprüft werden. Dafür fehlt es jedoch an den notwendigen Ressourcen. Priorität hat die Gesetzgebung. Eine verwaltungsinterne Umfrage betreffend das Effizienzsteigerungspotenzial der NFA in den einzelnen Aufgabenbereichen hat zu folgendem Ergebnis geführt: von den insgesamt 37 Aufgabenbereichen haben die Departemente und Fachämter lediglich in den folgenden vier Bereichen Effizienzsteigerungsmöglichkeiten vermerkt:

- Landwirtschaftliche Beratung
- Spitex
- Natur- und Landschaftsschutz
- Sonderschulung

Eine nähere Betrachtung dieser Rückmeldungen hat gezeigt, dass die Effizienzverbesserungen teilweise auch ohne NFA möglich sind und teilweise nur amtsintern (Sicherung von Mitteln über jeweils 4 Jahre) zum Tragen kommen. Die überaus mageren Ausbeute der Analyse darf nicht weiter erstaunen. Die Dienststellen vermögen vor allem aus dem zunehmenden Kostendruck und dem grösseren Wettbewerb um die (knappen) Kantonsfinanzen für ihren Fachbereich kein Element der Effizienzsteigerung zu erkennen. Sie sind vor allem um den Erhalt der bisherigen Gesamtmittel besorgt. Sie kämpfen in der Regel für eine struktur- und haushaltsneutrale Umsetzung der NFA in ihrem Fachbereich. Hier steht also noch wichtige Arbeit an.

Vor welche Herausforderungen werden die Kantone durch das zweite NFA-Hauptziel gestellt?

3. Die Reform der Aufgabenteilung (Ziele, Instrumente und Wirkungen der neuen Art der Aufgabengabenerfüllung)

Zum 2. Hauptziel: Steigerung der **Effizienz/Wirksamkeit** beim Einsatz der Steuermittel. Der Bürger soll für den gleichen Steuerfranken mehr Leistung, bzw. grösseren Nutzen erhalten.

à Folie 6 Die Instrumente der Aufgabenreform

Die dafür vorgesehenen **Instrumente** hat Ihnen Herr Thomas Egger ebenfalls vorgestellt. Es geht hier um eine Föderalismusreform mit den **drei Instrumenten**

- **Aufgabentflechtung** à Bundesaufgaben und à Kantonsaufgaben
- **Programmvereinbarungen** bei verbleibenden Verbundaufgaben sowie
- Die **interkantonale Zusammenarbeit** mit Lastenausgleich

Die zu erwartenden Wirkungen der neuen Art der Aufgabenerfüllung lassen sich nicht zusammenfassend darstellen. Wir müssen auf die einzelnen Instrumente näher eingehen.

3 a) Aufgabenentflechtung - Die neuen Bundesaufgaben

Vollständig an den Bund übertragen werden insgesamt 7 Aufgabenbereiche:

à Folie 7 Bundesaufgaben

	<i>Entflechtung</i>
1. Landesverteidigung: Material u. pers. Ausrüstung	6 Mio.
2. Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen	508 Mio.
3. Individuelle Leistungen AHV	1'059 Mio.
4. Betagten- u. Behindertenorganisationen: gesamtschweizerische Tätigkeiten	0 Mio.
5. Individuelle Leistungen IV	1'214 Mio.
6. Tierzucht	20 Mio.
7. Landwirtschaftliche Beratung; CH-Zentralen	5 Mio.
<i>Total Entflechtungsvolumen (Beträge 2001/2002)</i>	<i>2'812 Mio.</i>

Welches Effizienzpotential steckt in diesem Teil der Aufgabenentflechtung?

In den Bereichen *Landesverteidigung, gesamtschweizerisch tätige Betagtenorganisationen Tierzucht und Landwirtschaftliche Beratung* ist die Entflechtung marginal. Hier dürfen keine namhaften Effizienzvorteile erwartet werden.

Bei den Beiträgen an die individuellen Leistungen der *AHV* ist das Entflechtungsvolumen zwar eindrücklich hoch. Es handelt sich hier jedoch um eine reine Finanzentflechtung zwischen dem Bund und den Kantonen. Diese ist für die AHV haushaltneutral. Für Bund und Kantone resultieren direkt keine Effizienzwirkungen. Die Entflechtung ist konzeptionell richtig. Der Bund übernimmt hier aber ausschliesslich Lasten, welche die Kantone als unbeeinflussbare Zwangsabgaben bezahlen müssen.

Eine volumenmässig sehr grosse Entflechtung ergibt sich auch bei den Beiträgen an *die individuellen IV-Leistungen*. Die IV wird insgesamt entlastet, was die Beiträge von Bund und Kantonen entsprechend reduziert. Aus der Beitragsreduktion selbst entsteht noch keine Effizienzwirkung.

Es verbleibt somit der Bereich der Nationalstrassen. Hier sind in der Tat wesentliche Effizienzvorteile zu erwarten. Diese fallen jedoch beim Bund an. Möglicherweise resultieren in diesem Bereich für die Kantone insgesamt gar grössere Nachteile als Vorteile.

3 b) Aufgabenentflechtung - Die neuen Kantonsaufgaben

Vollständig an die Kantone übertragen werden insgesamt 10 Aufgabenbereiche:

à Folie 8 Kantonsaufgaben

1. Turnen und Sport	0 Mio.
2. Stipendien bis und mit Sekundarstufe II	17 Mio.
3. Verkehrstrennung und Niveauübergänge	0 Mio.

4. Flugplätze	0 Mio.
5. Betagten- und Behindertenorganisationen	166 Mio.
6. Erwachsene Behinderte	1'147 Mio.
7. Ausbildungsstätten für Fachpersonal Sozialberufe	29 Mio.
8. Sonderschulung	715 Mio.
9. Verbesserung Wohnverhältnisse in Berggebieten	3 Mio.
10. Landwirtschaftliche Beratung	5 Mio.

Total Entflechtungsvolumen 2'028 Mio.

Die Grossen Herausforderungen bestehen in den drei Bereichen:

- Betagten- und Behindertenorganisationen (Spitex)
- Erwachsene Behinderte
- Sonderschulung und

Es sind genau jene Bereiche, in welchen die kantonalen Handlungsspielräume aufgrund einer Übergangsregelung in der Bundesverfassung für mindestens 3 Jahre stark eingeschränkt sind. Die betroffenen Institutionen haben während dieser Zeit eine Garantie, dass die Kantone die ausfallenden Bundesbeiträge vollständig übernehmen.

Es können hier allein schon deshalb keine zügigen Anpassungen erwartet werden. Es geht dabei nicht darum, Sparmassnahmen zu ergreifen, sondern bedarfsgerechtere Lösungen und Finanzierungssysteme einzuführen.

3 c) Verbundaufgaben mit Programmvereinbarungen

Insgesamt 16 Aufgabenbereiche werden weiterhin im Verbund von Bund und Kantonen erfüllt. Darunter fallen jene Bereiche, welche für die Gebirgskantone von ausserordentlich grosser Bedeutung sind. Der Bund reduziert in allen diesen Bereichen seine Beiträge. Das Entflechtungsvolumen ergibt sich hier in der Regel ausschliesslich durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge.

à Folie 9 Verbundaufgaben

1. Amtliche Vermessung
2. Straf- und Massnahmenvollzug
3. Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich
4. Natur- und Heimatschutz
5. Hauptstrassen
6. Hochwasserschutz
7. Agglomerationsverkehr
8. Regionalverkehr
9. Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen (ohne National- und Hauptstrassen)
10. Gewässerschutz
11. Ergänzungsleistungen
12. Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
13. Landwirtschaftliche Strukturverbesserung
14. Wald

- 15. Jagd
- 16. Fischerei

Was kommt in diesem Bereich auf die Kantone zu und wie verhalten sie sich?

à Folie 10 Subventionierung alt neu graphisch

Das Instrument der Programmvereinbarungen wird bei den meisten Verbundaufgaben zur Anwendung gelangen. Der Ansatz ist methodisch bestechend. Es geht darum, bisherigen Einzelsubventionen an genau definierte Ausgaben der Kantone durch leistungs- und wirkungsorientierte Globalbeiträge zu ersetzen.

à Folie 11 Programmvereinbarungen - Kernpunkte

Es müssen für die einzelnen Aufgabenbereiche klare Programme mit Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen vereinbart werden. Die Kantone sind hier sehr stark gefordert. Der Bund soll nicht mehr einseitig per Verfügung diktieren. Art und Umfang der Aufgabenerfüllung soll partnerschaftlich erarbeitet und festgelegt werden.

à Folie 12 Programmvereinbarungen – Subventionsgesetz des Bundes

Das Subventionsgesetz des Bundes regelt die Grundzüge der Programmvereinbarungen, die Mitwirkungsrechte der Gemeinden und die finanziellen Mindestansprüche der Gemeinden, wenn sie im Aufgabenvollzug involviert sind.

Die konkrete Umsetzung ist jedoch äusserst anspruchsvoll und im Detail noch sehr ungewiss. Hier besteht eines der grössten Herausforderungen der Kantone. Befremdend ist nun die Tatsache, dass hier die Kantone die grösste Passivität an den Tag legen. Die Kantone sind nicht organisiert. Es gibt keine Projektgruppe, die sich dieser Thematik annimmt und die paritätisch mit Vertretern des Bundes und der Kantone besetzt ist. Ein einzelnes kantonales Amt kann hier sehr wenig ausrichten. Hier wäre eine konzentrierte Interessenvertretung nötig. Ich bezweifle, ob diese Aufgabe heute in bester Weise für die Kantone wahrgenommen wird. Der Fortschritt und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone sind hier sehr stark von den jeweiligen Fachpersonen in den betroffenen Bundesämtern abhängig. In den Bereichen Wald sowie Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen wird mit sehr dynamischen Personen in bester Art und Weise im engen Kontakt mit den jeweiligen kantonalen Ämtern zusammengearbeitet. Wie dies in den anderen Bereichen aussieht, ist mir nicht bekannt. Unklar ist auch, wie die Koordination zwischen den verschiedenen Bundesämtern erfolgt. Es sollten nicht 15 verschiedene Ansätze entwickelt werden.

à Folie 13 Programmvereinbarungen – Interessen von Bund und Kantonen

3 d) Interkantonale Zusammenarbeit

In den meisten Bereichen ist die interkantonale Zusammenarbeit relativ weit entwickelt. Besondere Herausforderung stellen sich in den Bereichen behinderte Erwachsene und Sonderschulung. Dies habe ich bereits erwähnt. Ich will nicht näher darauf eingehen.

4. Fazit

à Folie 14 Fazit

Handlungsbedarf zeigt sich vor allem in den drei folgenden Bereichen:

1. Einsatz der zusätzlichen zweckfreien Mittel nach klaren Prioritäten
2. Die neuen Kantonsaufgaben erwachsene Behinderte, Sonderschulung und Spitex
3. Die neuen Programmvereinbarungen mit dem Bund bei den verbleibenden Verbundaufgaben

Die Gebirgskantone werden vor allem durch den ersten und dritten Punkt besonders gefordert. Diese beiden Punkte stehen in engem Zusammenhang. Dazu noch einige ergänzende Bemerkungen.

Mit der Einführung der NFA werden wesentlich weniger direkte Beiträge in viele Aufgabenbereiche und vorab in die Bergregionen fliessen. Diese direkten Beiträge werden ersetzt durch den horizontalen Ressourcenausgleich sowie vor allem den geographisch-topographischen Lastenausgleich. Auch die Finanzkraftzuschläge, die in den bisherigen Subventionen, vor allem bei jenen, die in Berggebiete geflossen sind, eine grosse Rolle gespielt haben, fallen weg. Die NFA gibt insbesondere den ressourcenschwächeren Kantonen, die deutlich mehr frei verfügbare Mittel erhalten, eine Chance, sich auf die eigenen Stärken und Möglichkeiten zu besinnen. Bisher war doch die Abholmentalität sehr stark verbreitet. Die Verantwortlichen in den Regionen und Gemeinden werden Konzepte und Strategien zu entwickeln haben, wie sie sich positionieren wollen. Sie sind selbst verantwortlich für die Umsetzung. Mit allgemeinen Finanzausgleichsbeiträgen und Programmvereinbarungen/ Pauschalsubventionen werden sie auch die notwendigen Mittel dafür erhalten.

Die NFA kann ihr volles Effizienz- und Wirkungspotenzial nur entfalten, wenn den politischen Entscheidungsgremien zweckmässige Grundlagen und Instrumente für die Priorisierung der zusätzlichen zweckfreien Mittel zur Verfügung stehen. Ressourcenausgleich und geographisch-topographischer Lastenausgleich kommen zuerst mal den allgemeinen Kantonskassen zugute. Kantonsintern wird man dafür sorgen müssen, dass dieses Geld dann auch wieder weiter fliesst, im Rahmen von Programmvereinbarungen und Pauschal- und Globalsubventionen in einzelne Regionen oder über einen entsprechend der NFA Bund/Kantone neu gestalteten innerkantonalen Finanzausgleich in peripherere Regionen. Hier bestehen also noch grosse Herausforderungen.

Viele Kantone sind daran, den Finanzausgleich mit den Gemeinden im Nachgang zur NFA-Umsetzung ebenfalls neu zu ordnen. Meistens wird dabei auch ein Ressourcenausgleich, ein geographisch-topographischer Lastenausgleich und ein soziodemographischer Lastenausgleich anvisiert. Auch auf Kantonsebene dürften somit aufwandbezogene und mit Finanzkraftzuschlägen versehene direkte Beiträge an Einzelprojekte wegfallen. Diese werden ersetzt durch Programmvereinbarungen und Pauschal-/Globalbeiträge sowie ein neues Finanzausgleichssystem. Es handelt sich hier offensichtlich um Grossprojekte. Diese sollten jedoch für eine Realisierung nicht – wie bei der NFA – 18 Jahre dauern.

Die NFA bringt eine Abkehr von der Projektabhängigkeit der Bundessubventionen. Ein wesentlicher Mitfinanzierer der Einzelprojekte insbesondere auch in Bergregionen fällt somit weg. Der Bund hat in Bergregionen zum Teil prozentual sehr hohe Beiträge ausgeschüttet. Die Finanzierung von einzelnen Projekten dürfte damit schwieriger werden. Der Bund bezahlt auch nicht mehr an die Projekt ausführenden Stellen, sondern nur noch an die Kantone.

Die Kantone werden in vielen Bereichen mit den Gemeinden das Instrument der Programmvereinbarung einführen müssen. Das ganze Subventionssystem wird damit in wesentlichen Bereichen vollständig umgebaut. Dies bedeutet auch für die Tragung allfälliger Mehrkosten für den Projekt-Eigentümer ein erhöhtes Risiko. Bund und Kantone werden sich nicht mehr an Kostenüberschreitungen beteiligen.

Alle diese Konzepte stehen unter dem Aspekt der Stärkung der Subsidiarität, der Eigenverantwortung und der fiskalischen Äquivalenz. Den Trägerschaften von Projekten kommt somit eine erhöhte Verantwortung zu, für ein seriöses Aufgleisen der Projekte und ein seriöses Projekt- und Kostencontrolling. Die Projektträgerschaften werden inskünftig allfällige Mehrkosten selbst berappen müssen. Dies bedeutet für die Regionen in Berggebieten, dass sie sich für solche Programmvereinbarungen finden sowie die Projekte aufeinander abstimmen und optimieren müssen, um die beschränkten Ressourcen möglichst gezielt einzusetzen. Für Fehlinvestitionen sind die Trägerschaften bzw. ihre Regionen selbst verantwortlich.

Im Jahr 2008 wird erst ein kleiner Teil der Effizienzverbesserung eintreten. Grosse Herausforderungen stehen noch bevor. Es ist dabei fraglich, ob das Interesse der Politik dann noch gross genug ist, dieses Potenzial systematisch zu nutzen. In der Regel ist eine Vorlage abgehakt, wenn die Gesetzgebung unter Dach und Fach ist. Mit der revidierten Gesetzgebung ist jedoch erst das neue Gerüst bzw. Skelett geschaffen. Es darf dann kein Punkt gesetzt werden. Ein Doppelpunkt ist nötig. Die praktische Umsetzungsarbeit mit den konkreten Auswirkungen für den Bürger geht dann erst richtig los. Das Fleisch am Knochen gilt es in wesentlichen Bereichen noch zu schaffen. Die Rahmenbedingungen sind in der Tat günstig, aber für sich allein noch nicht hinreichend für den angestrebten Erfolg bzw. die beabsichtigte Steigerung der Wirksamkeit des eingesetzten Steuerfrankens. An Herausforderungen fehlt es offensichtlich nicht, packen wir's an!