

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**BRG 01.074: Neugestaltung des Finanzausgleichs**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Benteli, Marianne  
Bernath, Magdalena

## Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: BRG 01.074: Neugestaltung des Finanzausgleichs, 2001 - 2004*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 19.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Öffentliche Finanzen</b>	1
Finanzausgleich	1
<b>Sozialpolitik</b>	4
Sozialversicherungen	4

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>IV</b>	Invalidenversicherung
<b>KVG</b>	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
<b>FDK</b>	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
<b>NFA</b>	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung

---

<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>AI</b>	Assurance-invalidité
<b>LAMal</b>	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
<b>CDF</b>	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
<b>RPT</b>	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches

# Allgemeine Chronik

## Öffentliche Finanzen

### Finanzausgleich

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 29.01.2001  
MAGDALENA BERNATH

Die Vorbereitungsarbeiten für die **Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA)** konnten im Berichtsjahr abgeschlossen werden; gegen Jahresende legte der Bundesrat seine Botschaft vor. Ende April gab die NFA-Delegation bekannt, mit einem „**Härteausgleich**“ in der Höhe von 525 Mio Fr. jährlich (Bund: 350 Mio, Kantone: 175 Mio) die politische Akzeptanz des Vorhabens sicherstellen zu wollen. Damit sollten die beim Übergang vom geltenden zum neuen System schlechter gestellten Kantone entlastet werden. Profitieren würden die finanzschwachen Kantone Obwalden, Freiburg, Appenzell Ausserrhoden, Neuenburg und Jura sowie die Waadt und die finanzstarken Kantone Zürich und Nidwalden. Der Härteausgleich führe dazu, dass alle Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Steuerpotenzial beim NFA als Gewinner hervorgingen. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) erklärte sich grundsätzlich einverstanden, senkte aber den Betrag für Härtefälle auf 430 Mio Fr.; Ende Juni fand das Projekt auch die Billigung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Nein sagten Zug und Genf, der Stimme enthielten sich Neuenburg, Aargau, Jura und Zürich. Zug befürchtete einen Zwang zu Steuererhöhungen und als Folge die Abwanderung von Firmen ins Ausland, während Genf grundsätzliche Vorbehalte äusserte. Die Rhonestadt sei zwar bereit, ärmere Kantone zu unterstützen, aus Genfer Sicht benachteilige das neue System diese jedoch weiterhin, wie das Beispiel des Jura zeige. Ende August wurde auf Antrag Zugs eine ausserordentliche FDK einberufen. Diese entschied mit 22:2 Stimmen gegen den Antrag der Zuger Regierung, den NFA mit einer Belastungsobergrenze für finanzstarke Kantone zu ergänzen. Ein Gutachten der Universität St. Gallen hatte die Abwanderungsgefahr von juristischen Personen ins Ausland bei einer jährlichen Zusatzbelastung für Zug in der Höhe von 110 bis 120 Mio Fr. verneint.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 14.11.2001  
MAGDALENA BERNATH

Im November veröffentlichte der Bundesrat auch seine **Botschaft zur „Neuausgestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ (NFA)**. Es geht dabei um Aufgaben, in welchen bisher beide Staatsebenen über Kompetenzen verfügten und bei denen der Verlauf der Finanzströme aus den unterschiedlichen Quellen oft wenig übersichtlich ist. Neu soll der Bund für sieben dieser Bereiche abschliessend zuständig sein (z.B. für den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrassen oder die Landesverteidigung); in dreizehn Bereichen tragen hingegen die Kantone künftig allein die Verantwortung (z.B. bei den Sonderschulen, den Lehrmitteln für Turnen und Sport oder der Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten). In neun Bereichen (mit Bundesbeteiligung) werden die Kantone gesetzlich zur Zusammenarbeit und zum Lastenausgleich verpflichtet (z.B. Straf- und Massnahmenvollzug oder Hoch- und Fachhochschulen). Zwölf Bereiche bleiben Verbundaufgaben, wobei der Bund die Kantone mit Pauschalen für Mehrjahresprogramme anstatt mit Subventionen für Einzelprojekte unterstützen will (z.B. öffentlicher Regionalverkehr oder Prämienverbilligung in der Krankenversicherung).

Kernelement der Vorlage bildet das neue Ausgleichssystem, das nicht mehr auf der kantonalen Finanzkraft, sondern auf dem sogenannten **Ressourcenindex** beruht, welcher vom fiskalisch ausschöpfbaren Steuerpotential der Kantone ausgeht. Dieser aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse von 1999 revidierte Ressourcenindex enthält keine Lastenelemente. Doch will der Bund übermässige und unbeeinflussbare Lasten der Kantone, die sich aus ihren geographisch-topographischen Gegebenheiten oder ihrer Bevölkerungsstruktur ergeben, gezielt ausgleichen. Da das Parlament sowohl die Eckwerte des Ressourcenausgleichs als auch den Umfang des Lastenausgleichs festlegen kann, soll der Finanzausgleich, der die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit auch in der Steuerbelastung der Kantone verringern soll, politisch steuerbar werden. Um den Übergang von der heutigen Regelung zur NFA abzufedern und Härtefälle zu vermeiden, gewähren Bund und Kantone ressourcenschwachen Kantonen gezielte Übergangshilfen. Die Botschaft enthielt auch eine Wirkungsanalyse der vorgeschlagenen Instrumente. Diese ergab, dass wertmässig rund 40% der heutigen Aufgaben entflochten würden. Damit vergrössere sich der Handlungsspielraum von Bund und Kantonen und steigern ihre Effizienz. Die Vorlage erfordert eine Reihe von Verfassungsänderungen, welche im Rahmen der Botschaft

beantragt wurden. Die nötigen Gesetzesanpassungen sollen im Anschluss an die Verabschiedung der NFA in einer zweiten Botschaft vorgeschlagen werden.<sup>2</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 02.10.2002  
MAGDALENA BERNATH

Im Herbst befasste sich der **Ständerat** als Erstrat mit den Vorschlägen des Bundesrats zur "**Neuausgestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen**" (NFA). Namens der vorberatenden Spezialkommission hielten Inderkum (cvp, UR) und Cornu (fdp, FR) fest, dass als Alternative für das zur Debatte stehende Projekt aus finanzieller Sicht nur eine materielle Steuerharmonisierung, aus föderalistischer Sicht nur eine Neuaufteilung der Schweiz von den Kantonen in neue Regionen in Frage käme. In der Eintretensdebatte wurde die generelle Stossrichtung der NFA allgemein begrüsst. Einzig Gentil (sp, JU) kritisierte, dass die NFA zuviel Gewicht auf die positiven Effekte des Wettbewerbs zwischen den Kantonen lege und zuwenig auf die Festlegung von national gültigen Mindeststandards für staatliche Leistungen (z.B. im Sozialbereich).

In der **Detailberatung** fasste der Ständerat auf Antrag seiner vorberatenden Kommission die Bedingungen enger, unter welchen der Bund vorschreiben kann, dass Kantonsaufgaben zwingend in Zusammenarbeit und mit Lastenausgleich erfüllt werden müssen: Er beschloss erstens, die für solche **allgemeinverbindliche Abkommen** in Frage kommenden neun Aufgabenbereiche Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, abschliessend in der Verfassung (und nicht auf Gesetzesstufe) aufzulisten; und zweitens siedelte er die Kompetenz, diese Abkommen allgemeinverbindlich zu erklären (also renitente Kantone zum Beitritt zu verpflichten) bei der Bundesversammlung und nicht beim Bundesrat an. Mit Hinweis auf die Verpflichtung zur interkantonalen Zusammenarbeit verwarf der Rat einen Antrag Büttiker (fdp, SO), der den Befürchtungen von Behindertenorganisationen, bei alleiniger Zuständigkeit der Kantone käme es zu einem Leistungsabbau, Rechnung tragen wollte und deshalb verlangte, dass der Bund bei Kantonen in Notlagen Leistungen zugunsten der Eingliederung Invaliden übernehmen sollte. Zum Schutz der ressourcenstarken Kantone vor überbordenden Wünschen der vom Finanzausgleich Profitierenden führte der Rat eine relative Begrenzung des Ressourcenausgleichs ein: Die Leistungen der finanzkräftigen Kantone sollten höchstens drei Viertel der Aufwendungen des Bundes betragen (der Bundesrat hatte diese Limite bei 100% angesetzt); ausserdem wurde die Rücksicht auf die internationale steuerliche Konkurrenzfähigkeit in der Verfassung verankert. Mit 22:16 Stimmen lehnte der Ständerat auf Antrag von Schmid (cvp, AI) die vom Bundesrat vorgesehene beschränkte Verfassungsveränderbarkeit ab (Beurteilung wegen Verletzung verfassungsmässiger Kompetenzen der Kantone durch ein Bundesgesetz), kam den Ständen aber insofern entgegen, als er die Zahl der Kantone für das Kantonsreferendum von acht auf fünf reduzierte. In der Gesamtabstimmung hiess die kleine Kammer die Verfassungsbestimmungen zur NFA ohne Gegenstimme gut.

Die kleine Kammer stimmte auch dem **zugehörigen Finanzausgleichsgesetz** zu. Dabei beschloss sie, dass der mit CHF 430 Mio. dotierte Härteausgleich für Kantone, welche mit der neuen Regelung schlechter fahren, nach vier Jahren automatisch (um jährlich 5%) abgebaut werden soll und somit nach spätestens 24 Jahren ausläuft; Maissen (cvp, GR) hatte eine jährliche Abnahme von 10% gefordert, während der Bundesrat dem Parlament beim Abbau freie Hand lassen wollen. In der Gesamtabstimmung gab es zwar keine Gegenstimmen, aber einige Enthaltungen. Diese wurden zum Teil damit begründet, dass der Rat einen Antrag Spoerry (fdp, ZH) abgelehnt hatte, welcher verlangte, dass der neue Finanzausgleich erst in Kraft tritt, wenn auch der neue Lastenausgleich (welcher die Sonderbelastungen der städtischen Agglomerationen ebenfalls berücksichtigt) eingeführt ist. Enthaltungen gab es zudem wegen der zeitlichen Begrenzung des Fonds für den Härteausgleich.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 03.10.2003  
MAGDALENA BERNATH

In der Beratung des zur NFA gehörenden **Finanzausgleichsgesetzes** machte der Nationalrat gegen den Widerstand von SVP und FDP die explizite zeitliche Limitierung des Härteausgleichs, wie sie der Ständerat eingeführt hatte (Abbau um jährlich 5% nach vier Jahren), wieder rückgängig. In der Differenzbereinigung schlug der Ständerat eine Kompromisslösung vor, welche zwar eine Terminierung des Härteausgleichsfonds vorsieht, mit dem Abbau um jährlich 5% jedoch erst nach acht Jahren beginnt. Trotz Protesten der SVP und FDP, für welche diese Übergangsregelung viel zu lange dauerte,

stimmte der Nationalrat dem Kompromissvorschlag zu. In der Gesamtabstimmung (121:52 im Nationalrat und 38:3 im Ständerat) ergaben sich dieselben Fronten wie bei der NFA. Das neue Gesetz wird erst nach dem obligatorischen Referendum über die NFA publiziert werden<sup>4</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 03.10.2003  
MAGDALENA BERNATH

In der Sommersession befasste sich der **Nationalrat** als Zweitrat mit der **„Neuausgestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ (NFA)**. Die grundsätzlich einen starken Zentralstaat bevorzugende linke Kommissionsminderheit verlangte, auf die Vorlage nicht einzutreten, oder aber sie an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, die gesamte Sozialpolitik von der neuen Kompetenzverteilung auszunehmen. Die beiden Anträge wurden nach einer langen Eintretensdebatte mit 114:52 resp. 113:55 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung setzte sich praktisch überall die von der Kommissionsmehrheit unterstützte Ständeratsfassung durch. Insbesondere bestätigte der Rat gegen den Widerstand der SP den Beschluss des Ständerats, das in der Schweiz seit jeher praktizierte Subsidiaritätsprinzip erstmals explizit in die Verfassung aufzunehmen. Trotz staatsrechtlicher Bedenken von linker und bürgerlicher Seite beharrte er mit 94:75 Stimmen darauf, renitente Kantone mit einem Allgemeinverbindlichkeitsbeschluss zu zwingen, sich an der gemeinsamen Aufgabenlösung mit Lastenausgleich zu beteiligen; einzelne Kantone müssen in diesen Fällen Gesetze übernehmen, welche sie selbst in einer Volksabstimmung abgelehnt haben. Bei der neuen Kompetenzverteilung war, wie bereits im Ständerat, der Bereich der **Behindertenpolitik** am umstrittensten. Konkret kritisierte die Linke, unterstützt von Behindertenorganisationen, den Rückzug des Bundes aus der Mitfinanzierung (über die IV) von Schulen, Werkstätten und Heimen für Behinderte. Sie befürchtete, dass die Kantone nicht Willens oder nicht in der Lage wären, die bisherigen staatlichen Leistungen ohne Einschränkungen fortzuführen. Bei diesem Thema ergab sich im Nationalrat der einzige Abstimmungserfolg für die Linke. Mit Hilfe des Freisinns wurde die Möglichkeit geschaffen, dass gegen kantonale Regelungen, welche als ungenügend erachtet werden, an das Bundesgericht appelliert werden kann. Anders waren die Fronten bei der Festlegung der **Beteiligung der reichen Kantone am Lastenausgleich**. Hier verlief die Konfliktlinie quer durch das bürgerliche Lager, wo sich die SVP und weitere bürgerliche Abgeordnete aus den wohlhabenderen Kantonen einerseits und CVP- und FDP-Vertreter aus den ärmeren Kantonen sowie die Linke andererseits gegenüber standen. Die zweite Gruppe setzte sich durch und näherte die Obergrenze der Beteiligung der reichen Kantone, welche die kleine Kammer auf 75% der eingesetzten Bundesmittel beschränkt hatte, wieder dem bundesrätlichen Vorschlag einer gleich starken Beteiligung an. Der Rat beschloss, dass dieser Beitrag bis zu 100% ausmachen kann. Gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit hielt er an der bisherigen Regelung fest, dass 8 Kantone – und nicht wie vom Ständerat beschlossen lediglich 5 – das fakultative Referendum ergreifen können. In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Nationalrat die neuen Verfassungsbestimmungen gegen die Opposition der SP und der GP mit 75:42 Stimmen.

In der **Differenzbereinigung** lehnte der Ständerat die vom Nationalrat geschaffene Möglichkeit ab, Entscheide der Kantone im Bereich der Massnahmen zur Wiedereingliederung von Behinderten in letzter Instanz bis vor das Bundesgericht ziehen zu können. Obwohl er zugestand, dass es im Hinblick auf die Volksabstimmung taktisch sinnvoll wäre, diesen Passus beizubehalten, lehnte er ihn aus grundsätzlichen Überlegungen ab, da er den Zielen der aktuellen Justizreform widerspreche. Bei der Höhe der Beteiligung der reichen Kantone am Lastenausgleich sprach er sich gegen die Obergrenze von 100% der Bundesbeiträge aus und erhöhte sein Angebot von 75% auf 80%. In beiden Fragen gab die grosse Kammer auf Antrag ihrer Kommissionsmehrheit nach. In der Schlussabstimmung hiess der Nationalrat die NFA gegen den Widerstand der SP und der GP mit 126:54 Stimmen gut; in der kleinen Kammer lautete das Ergebnis 38:2.<sup>5</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 28.11.2004  
MAGDALENA BERNATH

Bei einer tiefen Beteiligung von lediglich 36,9% nahmen Volk und Stände am 28. November 2004 die **Verfassungsänderung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)** mit 64,4% Ja-Stimmen an. Abgelehnt wurde die Vorlage nur in den Kantonen Zug (83% Nein), Schwyz (56%) und Nidwalden (53%).

#### Abstimmung vom 28. November 2004

Beteiligung: 36,9%  
Ja: 1 104 565 (64,4%) / 18 5/2 Stände  
Nein: 611 331 (35,6%) / 2 1/2 Stände

Parolen:

- Ja: CVP (2\*), FDP (1\*), SVP (6\*), LP, EVP, EDU, FP, Lega; economiesuisse, SGV, ZSA, SBV, Gemeindeverband, Städteverband, Tourismusverband, Verband öffentlicher Verkehr.
- Nein: SP (9\*), GP, CSP, PdA (1\*); SGB, Travail.Suisse, Pro Mente Sana, Sehbehinderte, Hörgeschädigte.
- Stimmfreigabe: SD.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Im **Abstimmungskampf** am umstrittensten war die vollständige Zuweisung der Finanzierung der Behindertenheime und -integrationsmassnahmen an die Kantone. Ein Teil der Behindertenorganisationen befürchtete infolge des Wegfalls der Bundessubventionen einen Leistungsabbau und bekämpfte deshalb die NFA. Unterstützt wurde sie dabei von der SP, den Grünen und den Gewerkschaften, welche die Nein-Parole ausgaben, wobei sechs Kantonalsektionen der SP (BE, BL, FR, NW, TG, UR) Annahme empfahlen und zwei die Stimme freigaben (BS, SZ). Die Modernisierung des interkantonalen Finanzausgleichs mit seiner neuen Berechnungsbasis (steuerbare Einkommen und Vermögen) und dem Lastenausgleich zugunsten von Gebirgskantonen und Kantonen mit Grossstädten war an sich nicht bestritten. Da sie aber eine Mehrbelastung von einigen Geberkantonen – und dort möglicherweise Steuererhöhungen – mit sich brachte, regte sich Widerstand. In diesen Kantonen (BL, NW, SZ, ZG, ZH) bekämpfte deshalb auch die SVP die Vorlage.

Gemäss Vox-Analyse am stärksten auf den Stimmentscheid ausgewirkt hat sich das **Vertrauen in den Bundesrat**. Von den sozialen Merkmalen hatte nur das Haushaltseinkommen einen gewissen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten (Gutsituierte nahmen die Vorlage eher an als ärmere Bevölkerungsschichten). Auffallend ist, dass wesentlich mehr Befragte als bei anderen Abstimmungen spontan angaben, der Empfehlung von Bundesrat und Parlament gefolgt zu sein.<sup>6</sup>

## Sozialpolitik

### Sozialversicherungen

#### Sozialversicherungen

Mitte November leitete der Bundesrat dem Parlament seine Vorschläge zur **Neugestaltung des Finanzausgleichs** und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu. Im Bereich der sozialen Sicherheit entsprach die Botschaft im Wesentlichen den Kernaussagen der Vernehmlassungsvorlage von 1999. Nach dem Grundsatz, wonach der Bund weiterhin die **Aufgaben von nationaler Bedeutung** übernimmt, werden ihm in drei Bereichen ausschliessliche Kompetenzen und die entsprechende Finanzierung übertragen, nämlich bei den individuellen AHV- und IV-Leistungen sowie bei der Unterstützung von Institutionen, die auf nationaler Ebene in der Alters- und Behindertenhilfe tätig sind. Im Gegenzug werden einige Aufgaben, die heute der Bund und die Kantone gemeinsam erfüllen, den Kantonen zugeordnet. Dabei handelt es sich im Bereich der IV um die Subventionen für den Bau und den Betrieb von Heimen, Behindertenwerkstätten und Einrichtungen für die medizinische und berufliche Eingliederung sowie um die Sonderschulung. Für die Ergänzungsleistungen gilt die Teilentflechtung. Abweichend vom Vernehmlassungsentwurf verzichtete der Bundesrat auf eine nationale Regelung der Familienzulagen. Die Lösungsvorschläge zur Senkung der Krankenkassenprämien und bezüglich Leistungen der Spitzenmedizin werden später unter Berücksichtigung der Ergebnisse der 2. KVG-Teilrevision vorgelegt.<sup>7</sup>

1) Presse vom 27.4., 22.6. und 26.6.01; NLZ; 25.8. und 20.9.01.

2) BBl, 2002, S. 2291 ff.; Presse vom 15.11.01

3) AB SR, 2002, S. 829 ff., 857 ff. und 890 ff.; NZZ, 14.8.02; Presse vom 7.9. und 2.10.–3.10.02

4) AB NR, 2003, S. 1191 ff., 1562 f. und 1745 f.; AB SR, 2003, S. 765 ff. und 1031.

5) AB NR, 2003, S. 877 ff., 931 ff., 988 ff., 995 ff. und 1161 ff.; Presse vom 11.–14.6. und 20.6.03; AB SR, 2003, S. 758 ff., 989 f. und 1031; AB NR, 2003, S. 1562 ff. und 1745 f.; BBl, 2003, S. 6591 ff.; Presse vom 17.9. und 2.10.03.

6) BBl, 2004, S. 4747 ff., 6953 ff. (FiLaG) und 2005, S. 951 ff.; Presse vom 29.11.04. ; Hirter, Hans / Linder, Wolf, Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004, VOX Nr. 85, Institut für Politikwissenschaft der Universität



Bern und gfs.bern, Bern 2004. ; Presse vom 16.4., 29.5., 9.7., 18.8.-18.9., 9.10., 12.10.-25.11.04.

7) Valterio, Michel. „Neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen; Auswirkungen auf die Sozialversicherungen“, in CHSS, 2002, S. 42 ff.