

# NFA-Gesetzgebungsprozess

**Gérard Wettstein** | *Die NFA-Vorlage war, nicht nur für hiesige Verhältnisse, ein «grosser Wurf»: nach jahrelangen Vorarbeiten akzeptierten Volk und St nde im November 2004 die Anpassung von rund 25 Verfassungsbestimmungen, ehe diese auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erfolgen konnten. Parallel dazu mussten auch die Kantone ihre Gesetzgebung anpassen. Der folgende Beitrag legt dar, welche Voraussetzungen gegeben sein mussten, um ein Projekt dieser Dimension erfolgreich zum Abschluss zu bringen.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Das Kreuz mit der Gesetzgebung
- 2 Welche Lehren sind zu ziehen?

Ausgangspunkt der Finanzausgleichsreform bildeten zunächst «unbestellte», mit- hin aus eigenem Antrieb verfasste Berichte der Eidg. Finanzverwaltung (EFV), aus denen hervorging, wie ineffizient das aktuelle Finanzausgleichssystem ist. Analysen und Folgerungen wurden von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und externen Experten bestätigt.

Auf diesen Grundlagen setzte der Bundesrat im Juni 1994 auf Antrag der EFV eine Projektorganisation ein. Diese war auf politischer und technischer Ebene paritätisch zwischen Bund und Kantonen zusammengesetzt. Zeitweise mussten die Arbeit von über 14 Projektgruppen koordiniert und Entscheidungsgrundlagen für ein Leitorgan erarbeitet werden, in dem alle betroffenen Departemente des Bundes und alle kantonalen Direktorenkonferenzen sowie der Städte- und Gemeindeverband vertreten waren. Der politische und administrative Koordinationsaufwand war entsprechend hoch, zeitintensiv und anspruchsvoll.

Dieses Vorgehen ermöglichte sachgerechte, d.h. weder «technokratielastige» noch politisch «illusionsbeladene» Lösungen. Das paritätische Prinzip wurde während der gesamten Projektdauer bewusst «peinlich genau» aufrechterhalten und zielte darauf ab, ein Gleichgewicht der heterogenen Interessen von Kantonen, Sprachregionen etc. herzustellen. Im Gegensatz zum technokratischen Ansatz der gescheiterten «Gesamtkonzeptionen» (Medien, Energie, Verkehr), an denen ganze Stäbe im Sinne des «Homo Faber» intellektuell durchaus ansprechende «Grundsatzpapiere» verfassten, wurde im Rahmen der NFA somit bewusst ein pragmatisches Vorgehen gewählt. Die Alpinistin würde dies wohl mit den Worten «ein Schritt vorwärts, halten, sichern, erst dann weitermarschieren» umschreiben.

## **1 Das Kreuz mit der Gesetzgebung**

Die NFA-Vorlage verlangte ein mitunter unorthodoxes Vorgehen. Dabei mussten zeitweise auch die Vorgaben des Kompetenzzentrums für amtliche Veröffentlichungen (KAV) schlicht ignoriert werden. Es ist verständlich, dass dies dann und wann mindestens für rote Köpfe sorgte. Dies geschah jedoch nicht aus Boshaftigkeit oder Inkompetenz seitens der Projektverantwortlichen, sondern aus purer Not: In der Tat wurde die Ressource Zeit von allen Beteiligten unterschätzt, da während des Projektverlaufs mehrmals mit mehreren Varianten operiert werden musste; darüber hinaus waren nicht selten buchstäblich über Nacht neue Varianten (die ihrerseits wiederum Rückkoppelungen auf andere Gesetzesnormen hatten) zu erarbeiten, dieses oder jenes noch zusätzlich in das Gesamtpaket zu integrieren, sodass der Gesetzgebungsprozess nicht nach dem üblichen Schema abgewickelt werden konnte. Und nicht zuletzt muss nochmals daran erinnert werden, dass wir es mit einem paritätisch, zwischen Bund und Kantonen erarbeiteten Projekt zu tun hatten, was den Erarbeitungsprozess zwar nicht gerade vereinfachte, aber wesentlich dazu beitrug, dass er nicht bloss ein Papiertiger blieb.

## **2 Welche Lehren sind zu ziehen?**

Es war die erklärte Absicht von Bund und Kantonen, dass sich die Politik zunächst über die Verfassungsgrundlagen einigt, ehe sie sich der zahlreichen Querschnitts- und Spezialgesetze annimmt. Dabei sind folgende Merkmale zu nennen:

1. Die wesentlichen Schritte in der Projektabfolge wurden wissenschaftlich begleitet. Dabei ging es nicht um eine «Verwissenschaftlichung» der vorparlamentarischen Entscheidungsphase, sondern vielmehr um ein kontinuierliches Controlling des eingeschlagenen Weges. Es ging darum, sich nicht dem Vorwurf der Oberflächlichkeit oder, salopp ausgedrückt, der «Schludrigkeit» auszusetzen.
2. Ganz zentral war das Schaffen von Win-win-Situationen. Das heisst, es wurden «Gegengeschäfte» ermöglicht, um damit den diversen Anliegen der Finanzausgleichsreform zum Durchbruch zu verhelfen. So war den ressourcenstarken Kantonen bewusst, dass sie nach der Einführung der Reform mehr in den direkten Finanzausgleich einzahlen werden. Dafür wurde ihnen in Aussicht gestellt, dass die Zentrumsleistungen (Stichwort Spilloverproblematik) von den umliegenden Kantonen inskünftig adäquat abgegolten werden. Solche «Pakete» haben wesentlich dazu beigetragen, dass die verschiedenen Akteure ihre jeweiligen Postulate realisiert sahen und das Gesamtpaket dadurch an Kohärenz gewann.

3. Auf Bundesebene wurde unter Federführung der EFV die interdepartementale Zusammenarbeit intensiv gepflegt, ebenso auf interkantonaler Ebene: Der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der FDK kommt das Verdienst zu, die unabdingbare (politische) Koordination unter den Kantonen wahrgenommen zu haben. Das Projekt hätte ohne dieses kantonale Standbein der politischen und administrativen Koordination spätestens im Parlament einen schweren Stand gehabt.
4. Der Bundesrat hat sich während der vorparlamentarischen Phase zum Inhalt der Vorlage materiell nicht ausgesprochen. Zwar wurden zwei Bundesratsbeschlüsse erwirkt, welche die materiellen Leitlinien der Projektarbeiten umrissen. Zu den Vernehmlassungsberichten der Projektorganisation hielt sich der Bundesrat politisch jedoch zurück und nahm diese bloss zur Kenntnis. Damit hielt er sich sämtliche Optionen bis zur Verabschiedung seiner ersten Botschaft offen.
5. Die Medien wurden im Sinne einer rollenden Informationspolitik über den Projektfortgang orientiert. Damit wurden Indiskretionen, die bloss zu Verwirrungen und Fehlinformationen führen können, vermieden, und stattdessen wurde transparent über die Sachlage kommuniziert. Parallel zu den laufenden parlamentarischen Beratungen wurde eine von Bund und Kantonen gemeinsam konzipierte und durchgeführte «Wanderausstellung» (s. Beitrag von Max Hauser, in diesem Heft, S. 327–337) organisiert. Diese hatte nicht die politische Meinungsbildung zum Ziel. Vielmehr ging es darum, auf der Grundlage sachlicher Informationen eine Debatte über die Zielsetzungen und Wirkungsweisen der Reform zu ermöglichen. Eine frühe und ausgewogene Information der interessierten Öffentlichkeit war angesichts der Komplexität der Vorlage angezeigt, ja geradezu unumgänglich.
6. Mit einer auf operativer Stufe bescheidenen und anfänglich unterdotierten Struktur (in der hektischen Anfangsphase bloss drei Vollzeitstellen, später deren fünf, einschl. Sekretariat) ist es gelungen, ein Reformvorhaben während Jahren im Alltag voranzutreiben und bis zur Parlamentsreife zu führen. Eminent wichtig waren die tatkräftige Unterstützung des Departementschefs und des Amtsdirektors sowie die Integration eines Kantonsvertreters im Projektleitungsteam. Unabdingbar war und ist ferner eine gelebte Interdisziplinarität (Vermeidung von Fachidiotie) und der Verzicht auf Sololäufer und Personen, die mit markigen Sprüchen mediale Aufmerksamkeit erheischen wollen. Richtig ist, dass ein Projekt «ein Gesicht» haben muss. Dieses muss aber politisch legitimiert sein und nicht den Allwissenden mimen, der immer

schon wusste, was zu tun und zu lassen ist, ansonsten die Suche nach einem gemeinsamen Interessensausgleich erschwert, wenn nicht verunmöglicht wird.

7. Die NFA-Vorlage zeigt, dass «Schnelligkeit» allein kein sinnvolles Kriterium für (staatliche) Reformvorhaben sein kann. Integration, Kohärenz und eine politisch geschickte und mit den involvierten Akteuren abgesprochene Vorgehensstrategie zählen sich aus.

Selbstverständlich war das Projekt auch von Krisen begleitet. Namentlich als sich im Rahmen der Erarbeitung der ersten Globalbilanzen zeigte, dass sich nicht wenige Kantone «auf der falschen Seite» befanden, wurde buchstäblich über Nacht der Härteausgleich konzipiert. Ohne dieses zeitlich limitierte Übergangsinstrument wäre das Projekt zweifelsohne gescheitert, da es schlicht nicht mehrheitsfähig gewesen wäre.

Unsere Institutionen sind allen Unkenrufen zum Trotz fähig, umfassende Reformen einzuleiten und umzusetzen. Erfolg lässt sich aber nicht verordnen; vielmehr setzt er einen Prozess voraus, bei dem Politik (strategische Führung) und Verwaltung (technische Ebene) unter Einbezug direktbetroffener Akteure einen ergebnisorientierten Diskurs führen, wobei selbstverständlich das Primat der Politik zum Tragen kommen muss.

*Gérard Wettstein, lic. phil. I, dipl. IDHEAP, Leiter Finanzausgleich, Eidg. Finanzdepartement, Sektion Finanzausgleich, Bern, E-Mail: gerard.wettstein@efv.admin.ch*