

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung

Gérard Wettstein | *Welche Voraussetzungen waren nötig und welche Schwierigkeiten mussten überwunden werden, damit ein so umfangreiches und ambitioniertes Projekt wie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) zwischen Bund und Kantonen das Stadium der bundesrätlichen Botschaft erreichen konnte?*

1 Ausgangslage: die 90er-Jahre

Die ersten Analysen zur Wirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurden im Jahre 1991 von der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erstellt. Deren Resultate waren ernüchternd und führten zu weiteren Analysen und Folgearbeiten – sowohl auf der politischen als auch auf der wissenschaftlichen Ebene. So hat sich in der Folge die Finanzdirektorinnen und -direktorenkonferenz (FDK) zu Wort gemeldet mit einer eigenen, die Resultate der Finanzausgleichsbilanz bestätigenden Arbeit, dem sogenannten «Orientierungsrahmen 1992» (FDK 1992). Darauf gaben die EFV und die FDK gemeinsam eine wissenschaftliche Expertise in Auftrag, welche den aktuellen Finanzausgleich kritisch beleuchten und entsprechende Reformvorschläge unterbreiten sollte.¹

Dieser Elan ist beachtlich: Keine drei Jahre, nachdem die ersten Resultate aus der Verwaltung vorlagen, wurde bereits eine von der politischen Ebene in Auftrag gegebene wissenschaftliche Publikation präsentiert, welche einen umfangreichen Reformkatalog beinhaltet. Dies dürfte kein Zufall sein. Es ist daran zu erinnern, dass ab 1991 die einsetzende Rezession Jahr für Jahr tiefe Spuren im Bundeshaushalt hinterliess. Auch die Kantonshaushalte wurden, wenn auch nicht im selben Ausmass, von der Rezession in Mitleidenschaft gezogen. Der Druck, kostentreibende Strukturen zu hinterfragen und nachhaltige Reformen anzupacken, war hoch.

Die Politik, zunächst repräsentiert durch die FDK, scheute sich nicht, das komplexe Vorhaben anzupacken. Im Rückblick lässt sich (auch hier) feststellen: Umfangreiche Reformen haben dann eine Chance, auf die politische Agenda gesetzt zu werden, wenn Krisen manifest sind. Schönwetterlagen scheinen demgegenüber für Reformvorhaben eher ungeeignet zu sein.

2 Die erste Projektorganisation (1994 – 1996)

Die EFV, vertreten durch deren Direktorium, und die kantonale Politik, vertreten durch die FDK, standen 1994 vor den Fragen:

- a) Welche Dimensionen nimmt eine Finanzausgleichsreform an?
- b) Welche Vorgehensweise sind dafür vorzusehen?

Über die erste Frage waren sich EFV und FDK rasch einig: Es sollte eine umfassende Föderalismusreform ausgearbeitet werden, die das Problem der Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen, der zunehmenden Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen, der nur ungenügenden interkantonalen Zusammenarbeit usw. umfassend angehen würde. Eine «Minireform», welche zum Beispiel bloss den Finanzausgleich im engeren Sinn reformieren sollte, stand nicht zur Diskussion.

Von besonderer Bedeutung war 1994, dem eigentlichen Startjahr der Reform, die Frage der strukturellen Ausgestaltung der Projektorganisation bzw. der Art und Weise des Vorgehens und des Einbezugs wissenschaftlicher Erkenntnisse. Sollte eine kleine, ausschliesslich mit Experten und Expertinnen bestückte Arbeitsgruppe eingesetzt werden, welche nach einem rein technokratischen Ansatz vorgeht und in der Endphase der Erarbeitung ihre wissenschaftlich erhärteten Schlussresultate der Politik übergeben würde? Oder müsste im Gegenteil die Politik die Vorgaben zuhanden der Experten und Expertinnen formulieren und während der gesamten Erarbeitungsphase einbezogen bleiben, um «technokratielastige» Ergebnisse von Anfang an zu vermeiden und um den «politischen Realitätssinn», das heisst die politische Akzeptanz der Vorschläge, in jedem Fall sicherzustellen? Oder liesse sich allenfalls eine Synthese zwischen beiden Modellen finden, um im Sinne eines kreativen, pragmatischen Suchprozesses die Projektarbeiten voranzutreiben?²

Im Rahmen der NFA-Erarbeitung wurden diese Frage zwar nicht explizit gestellt. Vielmehr war man sich von Anfang an der Tatsache bewusst, dass eine von «Technokraten und Technokratinnen» vorgegebene und entworfene Lösung spätestens im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses zum Scheitern verurteilt wäre. Es herrschte die Überzeugung vor, dass eine politische Akzeptanz einer solch umfassenden Reformvorlage nur dann erzielt werden kann, wenn Bund und Kantone von Anfang an auf technischer und politischer Ebene paritätisch einbezogen sind und dass keiner dieser Ebenen eine Prärogative zuerkannt werden soll.

So entschied man sich für ein pragmatisches Vorgehen: Ende 1994 setzte der Bundesrat eine paritätisch aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundes (EFV) und der Kantone (FDK) zusammengesetzte Projektorganisa-

tion ein, die ein Konzept zu erarbeiten hatte, wie die Mängel im Finanzausgleichssystem behoben werden könnten. Zuvor wurde die bereits erwähnte Expertise in Auftrag gegeben, welche die von der Verwaltung und der FDK georteten Mängel aus wissenschaftlicher Sicht zu beurteilen hatte. Gestützt auf diese Vorarbeiten wurde 1996 der Bericht über die Grundzüge der NFA präsentiert und in die Vernehmlassung geschickt.

3 Die zweite, erweiterte Projektorganisation (ab 1997)

Gestützt auf das mehrheitlich positive Vernehmlassungsergebnis zu den Grundzügen der NFA beauftragte der Bundesrat eine nun erweiterte, wiederum paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Projektorganisation mit der Konkretisierung des Konzepts. Bei ihren Arbeiten hatte die Projektorganisation den materiellen Leitlinien des Bundesrates Rechnung zu tragen, welche dieser gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens mit Beschluss vom 23. Oktober 1996 verabschiedet hatte. Dieser Bundesratsbeschluss wiederum diente als Grundlage für die Mandate an die Projektgruppen, in denen die Leitplanken der Konkretisierungsarbeiten näher umschrieben wurden. Dabei drängen sich folgende Beobachtungen auf:

1. Die erweiterte, nun dreistufige Projektorganisation war notwendig geworden, da das Projekt zusehends eine staatspolitische Dimension annahm. Von daher kam an die Stelle der FDK die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als Partnerin des Bundes ins Spiel.
2. Die Projektorganisation umfasste ein unter der Leitung des Vorstehers EFD stehendes Politisches Steuerungsorgan (= oberste Stufe), das die Meilensteine politisch zu beurteilen hatte und sich aus einer je dreiköpfigen Bundesrats- und Kantonsdelegation zusammensetzte.
3. Vorberatendes Organ war das so genannte «Leitorgan» (2. Stufe), das sich unter der Leitung des Direktors EFV aus je sieben Vertretern und Vertreterinnen der Kantone³ und des Bundes sowie einem gemeinsamen Vertreter der Städte bzw. Gemeinden (Schweizerischer Städte- und Gemeindeverband) zusammensetzte. Damit wurde die Zusammensetzung der Organe gegenüber der ersten Projektorganisation erheblich erweitert (vgl. dazu auch die Grafik im Anhang):
 - Auf Bundesstufe wurden neu die Departemente und die Bundeskanzlei einbezogen.
 - Die Kantone wurden nicht mehr von der FDK, sondern von der KdK, im Leitorgan unter Einbezug der betroffenen Fachdirektorenkonferenzen, repräsentiert.

- Schliesslich muss hervorgehoben werden, dass die Städte erstmals (punktuell) Einsitz in die Projektorganisation nehmen konnten, womit ein zentrales Anliegen der dritten Staatsebene erfüllt wurde.
4. Auf operativer Ebene (3. Stufe) war die Projektleitung für die korrekte Abwicklung des Projekts verantwortlich. Sie koordinierte die Arbeiten, betreute die Projektgruppen, welche ebenfalls paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern und -vertreterinnen zusammengesetzt waren und die eigentlichen Vertiefungsarbeiten leisteten. Der Projektleitung oblag es, die komplexe Materie in der täglichen Arbeit zu einem Ganzen zusammenzuhalten und darauf zu achten, dass die vom politischen Steuerungsorgan vorgegebenen materiellen Leitlinien zuhanden der eingesetzten Arbeitsgruppen eingehalten wurden.
 5. Die politische Koordination unter den Kantonen wurde von der KdK wahrgenommen, welche in der Projektleitung mit einem Mitarbeiter vertreten ist. Der Koordinationsaufwand war beachtlich, unter anderem auch deshalb, weil für eine verbindliche Stellungnahme der KdK ein Quorum von mindestens 18 Kantonen vorausgesetzt wird. Dies wiederum impliziert entsprechende Regierungsbeschlüsse der Kantonsregierungen – eine Kaskade, die Zeit beansprucht.
 6. Die KdK wurde im finanzpolitischen Teil der NFA von der FDK begleitet, welche die eigentliche Federführung in diesen Fragen auf kantonaler Seite übernahm und die Koordination mit den Finanzdirektorinnen und -direktoren sicherzustellen hatte. Deren Sekretariat wurde auf operativer Ebene ad-hoc einbezogen, ebenso die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, welche als kantonale Begleitgruppe fungierte. Diese sinnvolle Arbeitsteilung hat sich bis heute bewährt und führte zu keinen nennenswerten Friktionen.

Die gewählte Projektorganisation hat natürlich da und dort Kritik hervorgerufen, vor allem zu jenem Zeitpunkt, als die Arbeiten ins Stocken gerieten.⁴ Namentlich wurde ihr vorgeworfen, sie sei zu schwerfällig und entspreche einem Abbild des «real existierenden Föderalismus». Da und dort wurde als Alternative eine kleine Expertengruppe vorgeschlagen, die rasch und ohne Rücksicht auf politische Konstellationen eine methodisch saubere und konsequente Vorlage auszuarbeiten in der Lage sei.⁵

Trotz der zumindest zeitweise nicht wegzudiskutierenden Schwerfälligkeit der am Konsens orientierten Projektabwicklung wäre aber ein anderes, sprich effizienteres Vorgehen zum kläglichen Scheitern verurteilt gewesen.

Die Erfahrungen, welche namentlich in den 70er-Jahren mit technokratischen Ansätzen in der Problemdefinition und -lösung gesammelt worden sind, waren nicht von Erfolg gekrönt. Technokratische Ansätze entsprechen einem Denken, das in den gescheiterten Gesamtkonzeptionen (Verkehr, Medien, Energie) seinen Niederschlag fand. Für die Finanzausgleichsreform hätte dieser Ansatz ebenfalls Schiffbruch erleiden *müssen*. Die Gefahr wäre gross gewesen, ein in der Theorie (vielleicht) zwar stimmiges, von der politischen Realität jedoch abgehobenes Gebilde «am grünen Tisch» zu entwerfen. Das heisst: Umfangreiche Vorhaben müssen der politischen Kultur der Schweiz angepasst sein. Die ihr innewohnenden Rahmenbedingungen⁶ erheischen ein pragmatisches Gegenstromverfahren, das zwar einen langen Atem erfordert, aber dafür nicht von Beginn an mit dem Stigma der Abgehobenheit und des Nichteinbezugs der relevanten Akteure, namentlich der Kantone, behaftet ist.⁷

Die dargelegte Projektstruktur wurde grundsätzlich auch für die Phase der Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft beibehalten. Allerdings verzichtete man in der Folge auf das Leitorgan, da die materiellen Elemente für die Botschaft nun vorlagen und ein (nochmaliger) Einbezug der Ämter sich als überflüssig erwies. An dessen Stelle wurde unter der Leitung des Direktors EFV eine kleinere Gruppe, das sogenannte «Petit Comité», gebildet, in der die Kantone,⁸ der Städteverband sowie die EFV vertreten waren. Dadurch wurde die Anzahl der direkt involvierten Beteiligten erheblich reduziert, was die Arbeitsweise und den Entscheidungsprozess erleichterte und die namentlich von der Politik zusehends geforderte Beschleunigung in der Projektabwicklung ermöglichte. Allerdings muss betont werden, dass dadurch die staatsrechtliche Dimension des Projekts nicht oder zumindest nicht im erwünschten Ausmass vertreten war mit dem Resultat, dass das staatsrechtliche Argumentieren etwas zu kurz geriet bzw. bloss ex post, gewissermassen zwischen den Sitzungen des Projektorgans, geführt werden konnte.⁹

Auf den weiteren Einbezug der Arbeitsgruppen konnte verzichtet werden, da die materiellen «Bausteine» für die Botschaftsredaktion in Form umfassender Berichte vorlagen. Einzig neu eingesetzte ad-hoc-Gruppen, welche in Folge der Vernehmlassungsverfahren spezifische Abklärungen oder punktuelle Nachbesserungen an der Vorlage vorzunehmen hatten, arbeiteten parallel zur Botschaftserarbeitung.¹⁰

4 Erste Bewertungen

4.1 Hohe Anforderungen an die Koordination

Angesichts der Komplexität der Vorlage (über 20 BV-Artikel sowie ein total revidiertes Bundesgesetz), der Beteiligten (alle Departemente, die Bundeskanzlei, sämtliche Kantone, der Städte- und Gemeindeverband jeweils auf politischer *und* technischer Ebene sowie, punktuell, direkt betroffene Organisationen) und des Faktors Zeit (Beginn der eigentlichen Reformarbeiten: frühe 90er-Jahre; gegen dessen Ende zunehmend hoher Druck seitens der Politik, das Paket dem Parlament zuzuführen) drängt sich ein erster kritischer Rückblick auf die Projektarbeit mit Erklärungshypothesen auf.

An der Projektorganisation waren über 100 Personen beteiligt. Diese Breite und Heterogenität (Anzahl und Herkunft der Beteiligten) mag erstaunen, war aber angesichts der Fragestellung und der tangierten Sektorpolitiken unumgänglich. Dies schafft unweigerlich (ernsthafte) Koordinationsprobleme. Diese bestanden namentlich für die Projektleitung darin, die gleichsam übergeordneten Zusammenhänge der Gesamtreform in den einzelnen Projektgruppen immer wieder zu kommunizieren, um die Arbeiten nicht in eine Sackgasse gleiten zu lassen. Zum anderen galt es, die zum Teil divergierenden Vorschläge zu synthetisieren und den übergeordneten Projektorganen zur Entscheidungsfindung vorzulegen.

Koordination kann, in Anlehnung an Fritz Scharpf, grundsätzlich auf zwei Arten geschehen (Scharpf 1973). Bei der negativen Koordination werden typischerweise bereits jene Entscheidungsvarianten eliminiert, die von einem der beteiligten Ämter ausdrücklich abgelehnt werden (Scharpf 1973, 88). Die Ämter bzw. involvierten Stellen werden ihr Augenmerk darauf ausrichten, den jeweils zur Diskussion stehenden Vorschlag auf mögliche negative Auswirkungen für ihren Bereich zu überprüfen und alle Entscheidungsalternativen abzublocken, bei denen solche negativen Wirkungen nicht auszuschliessen sind (Scharpf 1973, 87). Die Ämter interessieren sich in diesem Modell mit anderen Worten nicht primär darum, Innovationen zu ermöglichen, sondern ihren jeweiligen Status quo zu verteidigen, weil sie ihre eigenen Entscheidungsbereiche nicht preisgeben wollen.

Demgegenüber steht die positive Koordination. Diese wird dadurch charakterisiert, dass «in allen voneinander abhängigen Entscheidungsbereichen alle in Frage kommenden Entscheidungsalternativen *gemeinsam und gleichzeitig zur Disposition* gestellt werden» (Scharpf 1973, 91; Hervorhebung: G. Wettstein). Diese Art von Koordination ermöglicht Programminhalte, die sich gegenseitig unterstützen und ergänzen. Entscheidend ist, dass eben alle in Frage kommenden Entscheidungsalternativen gemeinsam und

gleichzeitig verfügbar sind. So darf tendenziell davon ausgegangen werden, dass eine Politik formuliert werden kann, die «in ihrem Innovationsniveau und in ihrer Reichweite der realen Ausdehnung interdependenter Problemzusammenhänge» (Scharpf 1973, 91) entspricht.

Scharpf hat in seinen Überlegungen dargelegt, dass die positive Koordination auf Grund ihrer knappen Informationsverarbeitungskapazität schnell an ihre Grenzen stösst, während sich der Entscheidungsprozess bei der negativen Koordination zwischen den beteiligten Ämtern erheblich leichter gestaltet (Scharpf 1973, 90ff.). Selbst wenn in der Projektorganisation alle Beteiligten prinzipiell innovationsfreudig sind, würde eine positive Koordination nur schwerlich zu bewerkstelligen sein und «notwendigerweise in der Frustration des totalen Immobilismus enden.» (Scharpf 1973, 93).¹¹

Eine über 100 Personen umfassende Projektorganisation, deren Vertreter innen und Vertreter unterschiedliche, zum Teil divergierende Positionen vertreten, kann grundsätzlich nur mittels negativer Koordination geführt werden. Es hat sich gezeigt, dass bei der Formulierung der mannigfachen Problemstellung bzw. bei der Diskussion derselben vorab jene Stellen präsent waren, die unmittelbar betroffen waren. Der Dialog über die eigenen (Fach-)grenzen hinaus war eher bescheiden. Es ist daran zu erinnern, dass bei der NFA die unterschiedlichsten Politikbereiche – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – betroffen sind. Reformvorschläge aus dem Bereich zum Beispiel des öffentlichen Verkehrs wurden von Vertreterinnen und Vertretern des Bereichs der Sozialversicherungen kaum diskutiert – und umgekehrt. Ein solcher, die verschiedenen Politikbereiche gegen- und wechselseitig durchdringender Prozess wäre, wie Scharpf denn auch aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht nachweist, kaum lenkbar (oder gar machbar). Aus der Sicht der Projektleitung kann mit Befriedigung festgestellt werden, dass, immerhin (!), die negative Koordination geglückt ist – angesichts der involvierten Beteiligten keine Selbstverständlichkeit.

4.2 Möglichkeiten und Grenzen der Innovation

Negative Koordination heisst jedoch nicht zwangsläufig, dass innovationshemmende Mechanismen per se vorherrschend sein müssen. Dies zeigt sich darin, dass die Beteiligten in ihren jeweiligen Bereichen durchwegs nach Innovationspotenzial gesucht haben – und fündig wurden.¹² Die Einsicht, aber auch der faktische Zwang,¹³ aktiv mitzuarbeiten statt passiven Widerstand zu leisten, setzte sich grundsätzlich durch. Es oblag dann letztlich der Projektleitung, die Synthesearbeit zu leisten und die zum Teil fragmenta-

rischen Bruchstücke in den einzelnen Sektoren zu einem Ganzen zusammenzuführen.

Dem gilt hinzuzufügen, dass es im Rahmen einer solchen Reform offensichtlich einer Illusion gleichkäme, wollte man darüber hinaus umfassende Revisionen in den einzelnen Sektorpolitiken realisieren. Das System würde übersteuert, die Koordination kommt, wie oben dargelegt, zwangsläufig an ihre Grenzen. Die Komplexität setzt wohl Grenzen, verunmöglicht jedoch nicht die Suche nach Innovationspotenzial.

Das folgende Beispiel mag das Gesagte verdeutlichen: Im Rahmen der NFA wird unter anderem vorgeschlagen, die kollektiven IV-Leistungen (Institutionen zur Betreuung und Förderung Behinderter) zu kantonalisieren. Die Diskussion, namentlich die der Gegner und Gegnerinnen, wurde von Anfang an defensiv geführt. Die Chance, eine grundsätzliche und kritische Debatte über den heutigen Zustand im Bereich der Behindertenpolitik zu lancieren und damit nach Innovationspotenzial zu suchen, wird nicht ergriffen. Die Argumente, die gegen die neue Lösung aufgelistet wurden bzw. werden, nahmen mitunter groteske Züge an und verloren sich zeitweilig in blosser Polemik.¹⁴ Der Verdacht, dass die diesbezüglichen Behindertenorganisationen vorab ihre originären Interessen wahrnehmen bzw. ihre bürokratischen Strukturen geschwächt sehen, sollte sich der bundesrätliche Vorschlag durchsetzen, entstammt wohl nicht gänzlich dem Reich der Fantasie.¹⁵

4.3 Breit angelegter und diskursiv gestalteter Entscheidungsprozess

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass mit der gewählten Projektorganisation politisch heikle Situationen frühzeitig erkannt und entsprechende Diskurse zwischen den Beteiligten rasch eingeleitet werden konnten. Divergierende Meinungen kamen stets auf den Tisch, so dass die Projektarbeiten grundsätzlich nicht ins Stocken kamen. Bund, Kantone und Städte führten einen fruchtbaren Dialog, der zeitweise durchaus kontrovers verlief und bisweilen in die Nähe des politischen Absturzes führte. Gerade *weil* der Diskurs institutionalisiert war und die Projektleitung auf verschiedene, auch und vor allem im Alltag funktionierende Netzwerke zurückgreifen konnte, wurden ungünstige Konstellationen vermieden. Bei sich anbahnenden Problemen wurden Ad-hoc-Gruppen einberufen, die zum Teil unter Inkaufnahme unorthodoxer Arbeitszeiten rasch verwertbare Resultate vorlegen konnten.

Die Kriterien des Einbezugs der Kantone waren ausgeklügelt: Die finanzschwachen, mittelstarken und finanzstarken Kantone waren gleichwertig vertreten. Dieser Schlüssel fand bis in die einzelnen Projektgruppen

seinen Niederschlag. Ferner musste darauf geachtet werden, dass die Gebirgskantone ebenso vertreten waren wie Zentrums Kantone, die Romandie ebenso wie die Deutschschweiz. Es war darüber hinaus wichtig, ja entscheidend, dass nicht bloss die finanzpolitische Perspektive vertreten war, sondern ebenso die staatspolitische Dimension. Die KdK nahm diese Rolle wahr und koordinierte ihrerseits die Interessen der Direktorenkonferenzen. Dieses Unterfangen war schwierig. Die Direktorenkonferenzen liessen es sich nicht nehmen, zur NFA aus ihrer Sicht Stellung zu nehmen.¹⁶ Dass dies nicht immer im Sinne der KdK bzw. der gemeinsamen Vorschläge der Projektorganisation ausfiel, überrascht nicht weiter. Mit welcher Intensität die KdK-Vertreter und -Vertreterinnen das Gespräch mit den Direktorenkonferenzen führten und an den jeweiligen Vorstandssitzungen und Jahrestagungen auftraten, kann an dieser Stelle nicht definitiv beurteilt werden. Fest steht, dass das Verhältnis zwischen der KdK und der Direktorenkonferenzen auf dem Weg der Klärung ist. Ein entsprechendes Reglement, welches die jeweiligen Kompetenzen und Beziehungsebenen regelt, liegt inzwischen vor.

Selbstverständlich gab es immer wieder Versuche, den Reformprozess wenn nicht zu stoppen, so doch zu verlangsamen. Wohlorganisierte Interessengruppen gelangten an die Medien, an einzelne Mitglieder der Projektorganisation, an Parlamentsmitglieder, ja an einzelne Mitglieder des Bundesrates, um für ihre speziellen Gruppeninteressen zu lobbyieren. Der Befund, dass im Rahmen der vorparlamentarischen Entscheidungsprozesse sich die Mechanik des kurzfristig-spezialen Gruppenausgleichs ständig verfeinert habe, während die Entscheidungselemente für die längerfristige und allgemeine Interessenberücksichtigung keine Stärkung oder Aufwertung erfahren habe (Linder 1987, 202f.), trifft für die Erarbeitungsphase der Finanzausgleichsreform jedoch kaum zu.

Dieser Befund lässt sich freilich nicht bloss mit der Struktur der Projektorganisation erklären. Entschiedenheit und Standfestigkeit der politisch zusammengesetzten Projektorgane, Pflege offener Kommunikation mit den politischen Milieus, Erkennung verdeckter Obstruktion – solche und weitere Merkmale sind für den Erfolg einer umfassenden, am Gemeinwohl orientierten Reform unumgänglich (Huber 2000, 203ff.). Es gilt, nicht gleich beim ersten öffentlichen «Angriff» einer Lobbygruppe «umzufallen».¹⁷

Diese Voraussetzung wurde allerdings nicht durchwegs erfüllt. Gerade zu Beginn der Projektarbeiten wurden Anfragen von Organisationen für (öffentliche) Podiumsdiskussionen im Rahmen von Jahresversammlungen, Pressegesprächen und dergleichen nur zögerlich, in Einzelfällen gänzlich negativ beantwortet, so dass die an sich bloss für die operative Ebene ver-

antwortliche Projektleitung in die Lücke sprang. Diese nahm damit eine Rolle ein, die ihr anfänglich nicht zugeordnet war und zu der sie, streng genommen, politisch nicht legitimiert wäre. Dem politischen Diskurs tat dies allerdings keinen Abbruch. Wichtig war in solchen Situationen, dass sich die Projektleitung eng an die politischen Vorgaben des Reformpakets hielt. Auf diese Weise lief sie nicht Gefahr, in eine Rolle zu geraten bzw. gedrängt zu werden, die ihr nicht zustand.

4.4 Die NFA: Eine ausgewogene Paketlösung mit «Win-win-Situation»

In Verhandlungssituationen gesellen sich zum Teil komplexe Verteilungskonflikte, die grundsätzlich durch zwei Asymmetrien gekennzeichnet sind:¹⁸

1. Die Ressourcenbestände sind unterschiedlich verteilt. Eine Veränderung derselben erzeugt demzufolge Gewinnende und Verlierende.
 2. Diejenigen Beteiligten, welche über die zu verteilenden Mittel verfügen, haben eine stärkere Machtposition inne und können aus einer Nichteinigung – also im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen – profitieren.
- Das bedeutet, dass die Verhandlungsteilnehmenden am kollektiven Vorteil ein Interesse haben müssen. Die «Summe der Vor- und Nachteile aller Beteiligten» muss in jedem Fall «positiv» sein (Benz/Scharpf/Zintl 1992, 14ff.; zit. nach Brunner 2000, 91). Diese zentrale Voraussetzung war für den Projekterfolg denn auch von entscheidender Bedeutung.

Gerade im Verlaufe der Berechnungen an der Globalbilanz, welche die aus heutiger Sicht (bloss) quantitativen Veränderungen gegenüber heute auflistet, bestand nun allerdings die akute Gefahr, dass sich die öffentliche Diskussion auf eine «Gewinner-Verlierer-Ebene» verlagert und zum dominanten Faktor würde. Die Einsicht in den kollektiven Vorteil der Finanzausgleichsreform geriet zeitweise in den Hintergrund. Stattdessen wurde um eine Bilanz gestritten, deren Annahmen – zwangsläufig – zum Teil auf Hochrechnungen basierte und damit ohnehin bloss eine grobe und vorläufige Tendenz aufzuzeigen vermochte: Der Diskurs drohte, sich um einen Gegenstand zu bewegen, der bloss virtueller Natur ist. Die einengende «Optik der Buchhaltung» schien beinahe Oberhand zu gewinnen.

In dieser Konstellation trug eine wissenschaftliche Expertise dazu bei, die Diskussion auf das System, mithin auf die «Mechanik» der Neuordnung zu verlagern – wo sie denn auch hingehört (Frey, 2001, 19). Die Gefahr, sich auf das rein Pekuniäre zu versteifen und darob die neuen Instrumente und deren qualitativen, staatspolitisch relevanten Wirkungen in den Hintergrund verdrängen zu lassen, konnte dadurch rechtzeitig gebannt werden

(was natürlich nicht heisst, dass sich der «Geist der Zahlenknechtereie» endgültig vertreiben liess). Dies allerdings setzte voraus, dass die politisch Verantwortlichen in der Projektorganisation ihre Führungsfunktion wahrnahmen und jenen Partikularinteressen, welche die Gesamtzielsetzung des Projekts gefährdeten, entgegentraten. Das anfängliche Zögern, wie es zeitweise 1997 bis 1998 zu beobachten war, wich aktivem politischem Handeln.

Die weitere Gefahr eines Scheiterns auf Grund unterschiedlicher Machtausstattung (siehe Punkt 2) konnte systemimmanent nicht greifen – weil die NFA-Instrumente die Möglichkeit gegenseitiger Kompensationen beinhalten (Scharpf 1992, 81ff., zit. nach Brunner 2000, 91). Die ressourcenstarken Kantone werden inskünftig netto zwar mehrbelastet als bisher.¹⁹ Umgekehrt aber sollen ihre bis heute nur ungenügenden Zentrumsleistungen mittels eines interkantonalen Lastenausgleichs abgegolten werden. Im weiteren dürfen *alle* Kantone, namentlich die ressourcenstarken, mit deutlich mehr zweckfreien Mitteln rechnen.²⁰ Hinzu kommt der institutionelle Gewinn für alle Kantone:

- Einführung der Normenkontrolle in dem Sinn, dass das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versagen kann, wenn dieses gegen eine verfassungsmässig gewährleistete Zuständigkeit der Kantone verstösst. Damit erfährt der Föderalismus erstmals eine justiziable Komponente.
- Verfassungsrechtliche Verankerung der Autonomie der Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben
- Verfassungsrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips
- Verfassungsrechtliche Verankerung von Aufgabenzuweisungskriterien
- Verfassungsrechtliche Verankerung eines Ausbaus der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- Verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen mit dem Ziel, die partnerschaftlichen Elemente zu stärken.

Damit zeigt sich, dass sich mit dem NFA-Paket die berühmte «Win-win-Situation» schnüren liess: Vermeintliche «Verlierende», die zwar inskünftig tatsächlich mehr einzahlen müssen, können aufgrund der «NFA-Mechanik» (das heisst letztlich aufgrund der Bündelung unterschiedlicher Konfliktthemen zu einem kohärenten Ganzen) ebenso zu Gewinnenden mutieren.²¹ Kleine bzw. Kleinstkantone, die im Rahmen eines substanziellen Ausbaus der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zumindest anfänglich eine «Bevormundung» grosser Kantone befürchteten, haben im

Verlaufe des Projekts mit grosser Mehrheit erkennen müssen, dass sie sich ohne Modernisierung des Finanzausgleichs und der föderalen Strukturen mittel- bis langfristig die Existenzfrage stellen müssten. Sie haben zur Kenntnis genommen, dass, gerade in einem föderalen Kleinstaat, nur eine mit anderen Kantonen *geteilte* Souveränität echte Souveränität bedeuten kann.²²

5 Versuch einer Bewertung: Welche Erfolgsfaktoren sind zu nennen?

Reformen, die einen umfassenden Ansatz haben und quasi «wohlerworbenne Rechte» von Einzelgruppierungen und bürokratischen Strukturen tangieren könnten, haben es naturgemäss schwer. Die Gefahr des «kumulierten Neins» infolge der Bildung von (gegensätzlichen, sprich unheiligen) Allianzen ist gross. Umso zentraler ist die Frage, wie solche Reformarbeiten anzupacken sind, damit sie Aussicht auf Erfolg haben. Im Rückblick können folgende Erfolgsfaktoren identifiziert werden:

1. Von Anfang an war die vom Bundesrat eingesetzte Projektorganisation paritätisch zusammengesetzt – die politische und technische Ebene gleichermassen. Diese standen in einem ständigen und gleichberechtigten Dialog. Dieses Vorgehen ermöglichte sachgerechte, das heisst weder technokratielastige noch politisch illusionsbeladene Lösungen. Das paritätische Prinzip wurde während der gesamten Projektdauer, einschliesslich der Erarbeitungsphase der Botschaft, aufrechterhalten.
2. Angesichts des Umfangs der zu revidierenden Rechtserlasse (Verfassungs- und Gesetzesnormen) war ein zweistufiges Vorgehen unumgänglich:
 - Zuerst wurden die Grundzüge der Reform ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt (1996). Auf diese Weise konnte ein erstes politisches Feedback eingeholt, die eingeschlagene allgemeine politische Stossrichtung überprüft und Korrekturen rechtzeitig vorgenommen werden. Dieser *Grundzügebericht* war von eminenter Bedeutung, indem in der Folge Partikularinteressen, welche sich auf der politischen und technischen Ebene zeitweise manifestierten, unter Berufung auf den erzielten politischen Grundkonsens eingedämmt werden konnten.
 - Gestützt auf die Ergebnisse des ersten Vernehmlassungsverfahrens wurde der *Konkretisierungsbericht* ausgearbeitet (1998). Dieser enthielt ausformulierte Rechtserlasse auf Verfassungsstufe sowie erste Hinweise auf die nachfolgende Gesetzgebung.

– Gestützt auf die Ergebnisse des zweiten Vernehmlassungsverfahrens konnte schliesslich die *Botschaft des Bundesrates* erarbeitet werden (2001).

Es wurde bewusst auf eine einphasige Gesetzgebung, wie dies noch in der Vorlage zur Aufgabenteilung aus den 80er-Jahren zum Tragen kam, verzichtet. Ein solches Vorgehen wäre, angesichts der Dichte der Vorlage, allein schon zur Bewältigung der parlamentarischen Arbeiten, nicht verdaulich. Es war die erklärte Absicht von Bund und Kantonen, dass sich die Politik zunächst über die Verfassungsgrundlagen einigt, ehe sie sich den zahlreichen Querschnitts- und Spezialgesetzen annimmt.

3. 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. Selbstverständlich wurden in der Folge gewisse von der Projektorganisation in Auftrag gegebene Gutachten zwar nicht der Parteilichkeit, so doch der Einseitigkeit bezichtigt. In dieser Situation ist es nicht erstaunlich, dass auch Gegengutachten – wenn auch nicht als solche deklariert – erstellt worden sind.²³ Es wird sich in der parlamentarischen Phase zeigen, ob und inwieweit die diskursive Auseinandersetzung zur NFA-Reform auf Expertisen bzw. Gegenexpertisen Rückgriff nehmen wird. Es würde nicht erstaunen, wenn in diesem Kontext ein Gutachter oder eine Gutachterin auch für Partikularinteressen instrumentalisiert würde, «je nachdem, ob sie eigenen Zielen oder solchen des Gegners dienen» (Linder 1987, 192). Damit hätten wir eine geradezu typische Konstellation im Verhältnis Politik-Wissenschaft zu erwarten – freilich mit ungewissem Ausgang.²⁴
4. Die Projekterarbeitung ist nicht «bloss» das Resultat eines gemeinsamen Werks zwischen Bund und Kantonen: Es ist wohl ein Novum, dass auf Bundesebene die interdepartementale Zusammenarbeit in diesem Ausmass und dieser Intensität stattfinden konnte. Namentlich die Zusammenarbeit zwischen der EFV als federführendes Amt und dem Bundesamt für Justiz kann als gelungen, ja als vorbildhaft bezeichnet werden, namentlich was die Vorarbeiten an den Rechtsnormen (Stufe Bundesverfassung und Finanzausgleichsgesetz) anbelangt.
5. Der KdK und der FDK kommt das Verdienst zu, dass sie ihrerseits die unabdingbaren (politischen) Koordinationsaufgaben unter den Kantonen wahrnahmen. Richtig ist, dass dies mit einem hohen politischen und

administrativen Aufwand verbunden war, was Zeit kostete. Das Projekt hätte ohne Zweifel die parlamentarische Phase nicht erreicht, wenn dieses kantonale Standbein der politischen und administrativen Koordination gefehlt hätte.

6. Der Bundesrat hat sich während der gesamten Projektdauer zum Inhalt der Vorlage materiell nicht ausgesprochen. Zwar wurden zwei Bundesratsbeschlüsse erwirkt, welche die materiellen Leitlinien der Projektgruppenarbeiten umrissen. Zu den beiden Vernehmlassungsberichten hielt er sich politisch jedoch zurück und nahm diese bloss zur Kenntnis. Damit hielt sich der Bundesrat sämtliche Optionen bis zur Verabschiedung der Botschaft offen.
7. Obwohl noch in der Erarbeitungsphase, wurden einzelne Vorstösse im Parlament eingereicht, welche diesen oder jenen, vom Gesamtkontext isolierten Aspekt der laufenden Arbeiten beeinflussen wollten. Mit anderen Worten gab es aus dem Parlament Versuche, die Vorlage bereits vor dem eigentlichen Antrag der Exekutive an die Legislative zu beeinflussen.²⁵ Der Bundesrat blieb in diesen Situationen seiner Devise stets treu: Das Parlament werde dann zum Zuge kommen, wenn er seine Botschaft an die Räte verabschiedet habe. Damit konnte vor allem das Gebot der Kohärenz der Gesamtvorlage eingehalten und Verwässerungen oder in sich widersprüchliche Entscheide weitgehend vermieden werden.²⁶
8. Bei der Verabschiedung eines Meilensteins im Projektverlauf wurden die Medien im Sinne einer rollenden Informationspolitik über den Fortgang orientiert.²⁷ Damit wurden Indiskretionen, die bloss zu (beabsichtigten) Verwirrungen und Fehlinformationen führen können, vermieden und statt dessen über die Sachlage transparent kommuniziert.²⁸ Diese proaktive Informationspolitik hat sich ohne Zweifel als Gewinn für die Vorlage erwiesen. Parallel zu den laufenden parlamentarischen Beratungen wird eine von Bund und Kantonen gemeinsam konzipierte und durchgeführte «Wanderausstellung» organisiert. Diese hat nicht die politische Meinungsbildung zum Ziel. Vielmehr geht es darum, auf der Grundlage sachlicher Informationen eine Debatte über die Zielsetzungen und Wirkungsweisen der Reform zu ermöglichen. Eine frühe und ausgewogene Information der Bevölkerung ist angesichts der Komplexität der Vorlage angezeigt, ja geradezu unumgänglich.
9. Die Genese der NFA-Vorlagen (inkl. Botschaft) zeigt, dass «Schnelligkeit» im betriebswirtschaftlichen Sinn allein kein sinnvolles Kriterium für (staatliche) Reformvorhaben sein kann. Integration, Kohärenz und eine politisch geschickte und mit den Beteiligten abgesprochene Vorgehens-

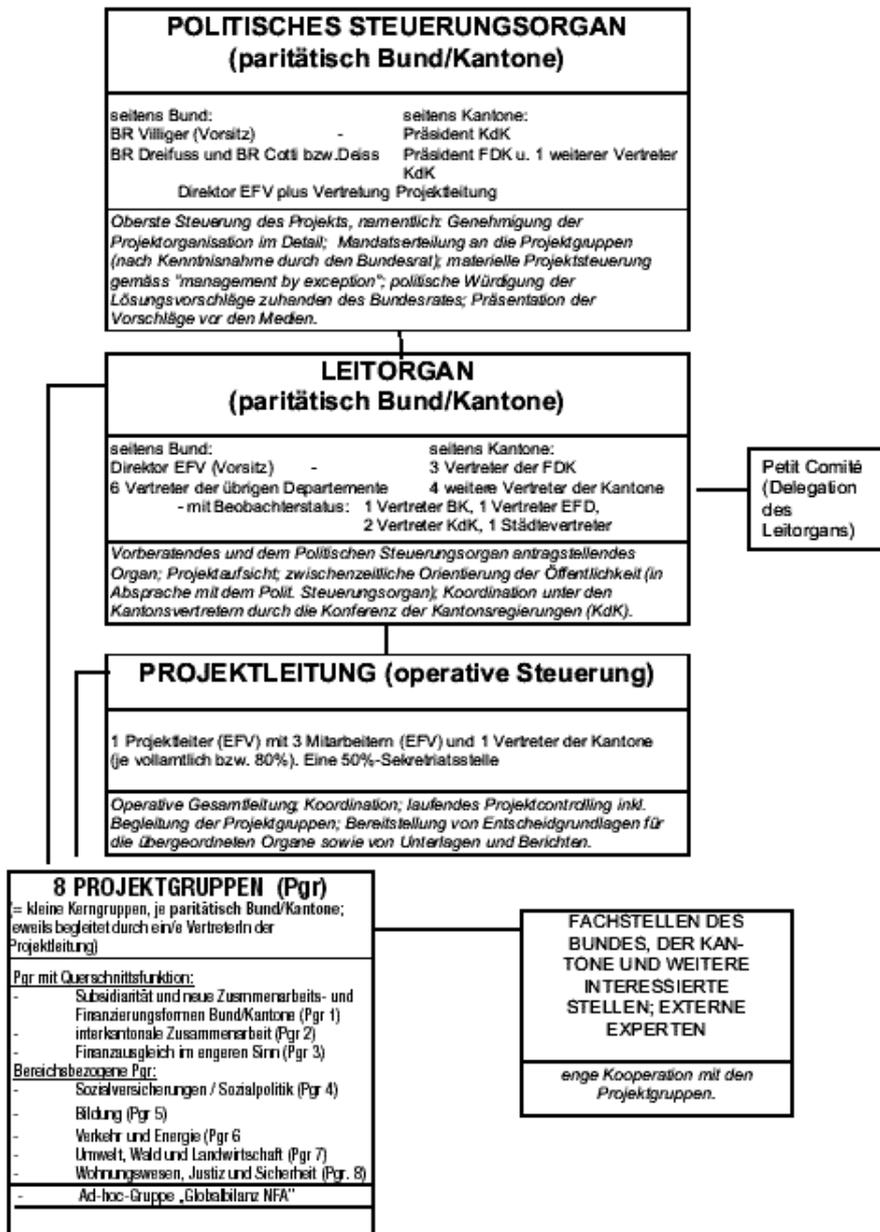
strategie zahlen sich aus. Mit einer auf operativer Stufe bescheidenen Struktur (in der Anfangsphase bloss 300 Stellenprozent, heute deren 530, inkl. Sekretariat) ist es gelungen, ein Reformvorhaben während Jahren voranzutreiben und bis zur Botschaftsreife heranzuführen. Dies freilich zum Preis einer zeitweise an die psychische Belastungsgrenze kommenden Arbeitsbelastung und einer beachtlichen Akkumulierung nicht bezogener Ferienwochen.

7 Fazit und Ausblick

Die Botschaft liegt seit dem 14. November 2001 vor. Es ist nach rund zehn Jahren Vorbereitungszeit gelungen, ein umfangreiches und ausgereiftes Reformprojekt vorzulegen. Diese relativ lange Vorbereitungs- und Ausarbeitungszeit hat sich gelohnt: die Vorlage ist politisch breit abgestützt und geniesst vor allem in den Kantonen hohe Akzeptanz. Mit der gewählten Vorgehensweise sind auch die Erfahrungen der Aufgabenteilung aus den 80er-Jahren in dem Sinne ausgewertet worden, dass bei der NFA bewusst die Kantone partnerschaftlich einbezogen wurden, indem sie paritätisch mitarbeiteten und mitentschieden – dies sowohl auf technischer als auch politischer Ebene. Die Städte konnten dank ihrer besonderen Hartnäckigkeit im Rahmen der zweiten Projektorganisation (partiell) Einsitz in die Gremien nehmen. Mit ihrer Integration wurde ihr Widerstand gegen das Projekt sukzessive abgebaut. Die Bereitschaft, nach einem Interessensausgleich jenseits von Partikularinteressen zu suchen, hat sichtbar Früchte getragen.

Sind unsere Institutionen fähig, umfassende Reformen anzugehen? Es wird sich nun weisen, ob in der parlamentarischen Phase die weitgehende Orientierung am Gesamtinteresse aufrecht gehalten werden kann oder ob vielmehr Partikularinteressen das politisch fein austarierte Gleichgewicht des Gesamtpakets wenn nicht zum Einsturz, so doch in eine Schiefelage bringen können.

**Projektorganisation für die Phase der Konkretisierung der Grundzüge
(=Erarbeitung des Konkretisierungsberichts)**



Anmerkungen

Der Verfasser dankt Frau lic. iur. Elisabeth Vogt für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die wertvollen Hinweise.

- 1 Zu den Vorarbeiten der NFA-Vorlage: Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA), Bundesblatt 2002, S. 2314ff.
- 2 In Anlehnung an das «pragmatische Modell» von Habermas (1968).
- 3 Die Vertretung der Kantone hatte diversen Kriterien zu genügen. Sie sollte sowohl ressourcenstarke- als auch -schwache Kantone und, da es sich auch um fachspezifische Fragen handelte, die tangierten Direktorenkonferenzen umfassen.
- 4 Vgl. statt vieler: Revolution verschoben – der NFA kommt nicht vom Fleck, *Weltwoche* Ausgabe vom 23. Juli 1998, S. 15.
- 5 Dieses Konzept erinnert an das «deziisionistische Modell» von Habermas.
- 6 Neidhart geht von drei tragenden, in einem gegenseitigen Zusammenhang stehenden Rahmenbedingungen schweizerischer Politik aus: die «Kleinstaatlichkeit», die «Pluralität» und die «Geschichtlichkeit»; vgl. Neidhart 2002.
- 7 Dieser gewollte Einbezug führt zu einem erfolgreichen «präventiven föderalistischen Interessensausgleich» mit dem Resultat, dass Interessenskonflikte «in der Regel weniger unvermittelt in die parlamentarische und damit in die Parteiengegensätze hinein» wirken (Neidhart 2002, 270). Man kann davon ausgehen, dass Konfliktpotential zwischen Bund und Kantonen und unter den Kantonen im Rahmen der Projekterarbeitung weitgehend ausgeräumt, mithin der erwähnte «präventive föderalistische Interessensausgleich» (Neidhart) erzielt werden konnte. Fraglich ist indes, ob diese Balance auch unter den politischen Parteien, namentlich im Bereich der Vorschläge in den einzelnen Sektorpolitiken, zum Tragen kommen wird.
- 8 Die Präsidenten der KdK, der FDK und der Westschweizer Regierungskonferenz.
- 9 Das Bundesamt für Justiz war im «Petit Comité» nicht vertreten, was im Lichte der Erfahrungen zu bemängeln ist.
- 10 Dies gilt namentlich für den gesamten Bereich der kollektiven IV-Massnahmen sowie für den soziodemografischen Lastenausgleich des Bundes. Hier wurden zu Handen der Botschaft zum Teil substantielle Änderungen gegenüber dem Konkretisierungsbericht vorgenommen.
- 11 Wie erwähnt, wird bei der negativen Koordination jeweils nur ein einziger Entscheidungsbereich bzw. Vorschlag zur Disposition gestellt. Es wird also nur geprüft, ob und in welcher Weise sich die vorgeschlagenen Entscheidungsvarianten auf den jeweiligen Status quo (oder allenfalls dessen Fortschreibung) negativ auswirken könnten. Bei der positiven Koordination hingegen sind für jede Alternative jeweils Beziehungen zu allen Ämtern zu erfassen. Scharpf stellt dabei folgende Gesetzmässigkeit fest: Für die negative Koordination beschränkt sich die Zahl der aus ihr resultierenden Relationen auf $R_n = (n-1) \times a$, wobei a die Zahl der in jedem Entscheidungsbereich zur Disposition stehenden Entscheidungsalternativen bezeichnet, und n die Anzahl der beteiligten Ämter darstellt. Bei der positiven Koordination hingegen wächst sowohl die Zahl der zu koordinierenden Ämter als auch die der angebotenen Alternativen im Quadrat, d.h.: $R_p = n(n-1) \times a^2$. Bezogen auf die NFA-Projektorganisation (Anzahl beteiligter Ämter bzw. Stellen) werde der Einfachheit halber über die gesamte Projekterarbeitung gerechnet deren 11 angegeben: 7 Departemente, die Bundeskanzlei sowie die KdK, die FDK und der Städteverband (SSV). FDK, KdK und SSV koordinieren ihrerseits die Kantons- bzw. Städteinteressen, was sachlogisch voraussetzt, dass darüber hinaus auch sie einen entsprechenden Koordinationsaufwand betreiben. Im folgenden stehen als fiktives Beispiel drei unterschiedlich konzipierte Modelle im Bereich des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes zur Diskussion. Bei einer negativen Koordination beliefen sich die zu prüfenden Relationen von der Projektorganisation auf (noch relativ überschaubare) 30, während bei einer positiven Koordination 990 (!) Beziehungen im Entscheidungsprozess zu verarbeiten wären. Selbstverständlich werden nicht alle in der Projektorganisation vertretenen Stellen per se in einer positiven oder negativen Koordinationsarbeit involviert sein. Es hängt stets davon ab, ob beteiligte Stellen sich potentiell von Entscheidungsalternativen (negativ) tangiert sehen. Dennoch zeigt das Modell in aller Deutlichkeit die Grenzen der (positiven) Koordination namentlich komplexer Innovationsvorhaben auf.
- 12 So haben sich die Arbeiten an der Finanzausgleichsreform als eigentlichen Motor für Reformen im Bereich der Waldpolitik erwiesen. Ausführlich dazu vgl. www.effor2.ch.
- 13 Die Arbeitsgruppen konnten nicht im politikkleeren Raum agieren, sondern waren an Mandate gebunden, welche vom politischen Steuerungsorgan genehmigt worden waren. Durch die paritätische Zusammensetzung Bund-Kantone konnte zeitweise, je nach Poli-

tikfeld, eine (starke) «Versäulung» beobachtet werden. Solche Mechanismen konnten nie gänzlich aufgebrochen werden. Es oblag der Projektleitung und zusammen mit der Arbeitsgruppenleitung (in der Regel ein Mitglied einer kantonalen Exekutive oder des Direktoriums eines Bundesamtes), in solchen Fällen die übergeordneten Ziele der Finanzausgleichsreform nicht aus den Augen zu verlieren und, je nach Konstellation, eigene Vorarbeiten zu leisten und die Direktbetroffenen damit vom passiven Widerstand zur aktiven Teilnahme zu «zwingen».

- 14 In einem Artikel in der NZZ liess Urs Haebelin, Professor für Heilpädagogik an der Uni Fribourg, wenn nicht in direkter Form, so doch suggestiv andeuten, eine Kantonalisierung der heutigen kollektiven IV-Leistungen könne letztlich «zur existenziell bedrohlichen Geringschätzung ihres (Anm. G. Wettstein: der Behinderten) Lebensrechts» führen. Wenn man diese Aussage in den Gesamtkontext des Artikels stellt, in dem im Rahmen eines historischen Abrisses nachgezeichnet wird, welche Schicksale Menschen mit Behinderungen erleiden mussten (so u.a. die staatlich organisierten Massenmorde Behindertener in Nazideutschland, unter Historikern und Historikerinnen unter dem Begriff «Aktion T4» bekannt), sind solche Aussagen unverantwortlich, ja geradezu ungeheuerlich (NZZ, internationale Ausgabe vom 5. Oktober 1999, S. 27; vgl. dazu auch die Ausführungen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik weiter unten).
- 15 Ein ähnliches Phänomen lässt sich im Rahmen der parlamentarischen Debatte um die vierte IV-Revision beobachten, indem einzelne Gruppierungen, die ausserhalb des offiziellen institutionellen Arrangements stehen, sich übergangen fühlen. Sie kritisieren, die «Heimlobby» engagiere sich zu wenig für die Selbstständigkeit der Behinderten (siehe *Berner Zeitung BZ*, Ausgabe 2. Mai 2002, S. 5).
- 16 Siehe z.Bsp. NZZ, Ausgabe 8. November 1999: «Skepsis der Sozialdirektoren (SODK) gegenüber Neuem Finanzausgleich», S. 13. Die SODK opponierte jedoch nicht gegen die Vorschläge im Sozialbereich an sich, sondern verlangte nach flankierenden Massnahmen. Diese Forderung fand in der NFA-Botschaft Berücksichtigung (BBl 2002, 2440ff.).
- 17 In Anlehnung an Erkenntnissen aus der Betriebswirtschaftslehre können bei Innovationsvorhaben idealtypisch vier Gruppen identifiziert werden: 1. Die prinzipiellen Gegner, 2. Die Skeptiker, 3. Die Mitläufer, 4. Die Pioniere. Es hat sich im Verlaufe der Projektarbeit gezeigt, dass zumindest in der Anfangsphase des Projekts die Skeptiker nicht oder zu wenig angehört worden sind. Gerade diese Gruppierung jedoch kann wesentliche Impulse einbringen und mit ihrer kritischen Haltung dem Vorhaben letztlich zum Durchbruch verhelfen. Es besteht oftmals die Gefahr, sich auf Fundamentalopposition zu versteifen und darob die kritischen Stimmen zu vernachlässigen.
- 18 Ausführlich dazu vgl. Benz (1991, 46 - 75; zit. nach: Brunner, Stephan C., 2000, 91).
- 19 Gemäss NFA-Modellannahmen rund 373 Mio. Franken jährlich Mehrbelastung (ohne Härteausgleich).
- 20 Vor der Übernahme der durch die NFA neu zugeteilten Aufgaben an die Kantone werden, mit Ausnahme des Kantons Zug, alle Kantone über deutlich mehr freie Mittel verfügen als heute, dies im Umfang von rund 3,7 Mia. Franken. Vgl. NFA-Botschaft, Bundesblatt 2002, S. 2519.
- 21 Die Ausgleichszahlungen aus der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich lassen sich heute vernünftigerweise nicht quantifizieren, da diese zwischen den Zentrums- und Nachfragerkantone noch ausgehandelt werden müssen. Solche Verhandlungen in den einzelnen Politikbereichen können sinnvollerweise erst dann an die Hand genommen werden, wenn die NFA in Kraft getreten ist und die notwendigen Voraussetzungen in den Kantonen (z.B. in Bezug auf das Rechnungswesen) gegeben sind. Tatsächlich sind die Nachfragerkantone von Zentrumsleistungen nur dann effektiv in der Lage, horizontale Lastenausgleichszahlungen zu leisten, wenn der reformierte (und ausgebaut) Finanzausgleich wirksam wird, so dass namentlich die heute ressourcenschwachen Kantone die Mehrbelastung aus der interkantonalen Zusammenarbeit tatsächlich auch finanzieren können. Umgekehrt sind die ressourcenstarken Kantone politisch nur dann bereit, Mehrleistungen im horizontalen Ressourcenausgleich zu erbringen, wenn sie im Gegenzug die Gewähr haben, dass ihre Zentrumsleistungen abgegolten werden und sie inskünftig über mehr freie Mittel verfügen werden, was wiederum eine substantielle Aufgabenentflechtung voraussetzt. Wir haben es mit anderen Worten mit einem Koppelgeschäft zu tun, das nicht bloss den Finanzausgleich im engeren Sinn, sondern alle Bausteine der Reform integral umfasst, einschliesslich das Aufgabenentflechtungspaket. Von daher war der wiederholte Ruf nach einer «Etappierung» der Finanzausgleichsreform (Vorwegnahme der Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinn – Beschlussfassung über die Aufgabenentflechtung erst in einem zweiten Anlauf) fehl am

- Platz (vgl. dazu z.B. Rey, *Integrale Umsetzung zum Scheitern* verurteilt, in: *NZZ*, Ausgabe 24. September 1999, S. 15) und Ausdruck eines mangelhaften Verständnisses für die Vorlage. Richtig ist, dass mit diesem notwendigen Vorgehen ein kalkuliertes Risiko eines kumulierten Neins eingegangen wird. Es wird deshalb Sache der Politik und der Verwaltung sein aufzuzeigen, worin die beschriebene «Win-win-Situation» liegt. Dieses Ziel verfolgt auch die von Bund und Kantonen gemeinsam konzipierte und durchgeführte «Wanderausstellung» zur NFA-Reform. (s. dazu auch weiter unten).
- 22 Folgerichtig liegt die von 22 Kantonsregierungen unterzeichnete, im Hinblick auf die Einführung der NFA ausgehandelte interkantonale Rahmenvereinbarung, welche die Grundzüge der ausgebauten horizontalen Zusammenarbeit regelt, bereits vor. Diese beeindruckende Leistung hat namentlich Skeptiker eines Ausbaus der interkantonalen Zusammenarbeit erstaunt. Dem gilt allerdings beizufügen, dass der Ratifikationsprozess in den kantonalen Parlamenten noch aussteht und darüber hinaus auch das obligatorische bzw. fakultative Referendum zum Tragen kommen kann. Eine Zusammenstellung über die kantonalen Volksrechte im Zusammenhang mit interkantonalen Vereinbarungen vgl. Hangartner/Kley 2000, Rz. 1795 ff.
- 23 Zur Frage, ob der verstärkte horizontale Finanzausgleich als unerwünschte Nebenwirkung die Abwanderung namentlich von mobilen juristischen Personen ins Ausland begünstigen könnte, liegen zwei Gutachten vor, die zu unterschiedlichen, zum Teil diametral entgegengesetzten Schlussfolgerungen kommen: Zum einen das von der Projektorganisation in Auftrag gegebene Gutachten bei Prof. Kirchgässner von der Universität St. Gallen, sodann das vom direktbetroffenen Kanton Zug vorgelegte Gutachten des Volkswirtschaftlichen Beratungsbüros B.S.S., Basel
- 24 Mitunter wird im politischen Diskurs die Wissenschaft bemüht, ohne dabei einen ihrer Vertreter explizit beim Namen zu nennen. So behauptete der damalige Stadtpräsident von Zürich in einem Interview, dass das Konzept einer klaren Aufgabenzuteilung zwischen Bund und Kantonen zu Gunsten von «Zusammenarbeitsmodellen zwischen den drei Ebenen» vorzuziehen sei. Dieser Befund entspreche dem «Stand der Wissenschaft», aber nicht der Politik. Wer den behaupteten «Stand der Wissenschaft» einnimmt und um welche Wissensdisziplin es sich dabei handelt, kam freilich aus dem Interview nicht hervor (*CASH*, Ausgabe vom 25. Sept. 1998, S. 22). Könnte dies ein Indiz sein, dass die zitierte Quelle womöglich gar nicht existiert?
- 25 So das Postulat Onken, Thomas, *Wahrung der übergeordneten Interessen- und Koordinationsaufgaben beim Fuss- und Wanderwegenetz*, überwiesen am 15. Dezember 1998.
- 26 Lobbygruppen versuchten über parlamentarische Vorstösse, die sich in Bearbeitung befindende Vorlage quasi ex ante, d.h. noch vor deren materieller Verabschiedung durch den Bundesrat, in ihrem Sinn zu beeinflussen. Dabei stand aber, und genau hierhin liegt das Problem, die partikulare Sicht im Vordergrund nach dem Motto «das Gesamtkonzept stimmt zwar, aber just in unserem (sprich: betroffenen) Bereich nicht». In solchen Situationen galt es, die Gesamtsicht immer wieder in Erinnerung zu rufen, d.h., an die «Gesamtmechanik» der Vorlage zu erinnern und aufzuzeigen, dass eine isolierte Betrachtungsweise aus der (engen) Perspektive eines Politikbereichs, mag sie noch so begründet sein, dem Gesamtanliegen nicht gerecht werden kann. Denn wollte man der Logik von Partikularinteressen folgen, hätte die Vorlage nach kurzer Zeit ihr konzeptionelles, mithin föderalistisches Gleichgewicht in finanzieller und staatspolitischer Hinsicht schnell verloren.
- 27 Ab der Publikation des NFA-Konkretisierungsbericht (1998) wurden nicht weniger als 16 Medienmitteilungen veröffentlicht.
- 28 Vgl. zum Beispiel die Medienmitteilung vom 9. November 2000, in der ausführlich und transparent über die Gründe der Verzögerungen im Zeitplan orientiert wurde.

Literatur

- Benz, Arthur, 1991, *Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten*, Staatswissenschaften und Staatspraxis
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz/Zintl, Reinhard, 1992, *Horizontale Politik-Verflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt.
- Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA), *Bundesblatt (BBl)*, 2002, S. 2314ff.
- Brunner, Stephan C., 2000, *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit*, Zürich.
- Eidg. Finanzdepartement (EFD)/Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), 1996, *Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge. Bericht des EFD und der FDK über die gemeinsam getragene Projektorganisation*, Bern/Luzern.
- FDK, 1992, *Finanzausgleichsbilanz und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*,

- Luzern.
- Frey René L./Spillmann, Andreas/Dafflon, Bernard/Jeanrenaud, Claude/Meier, Alfred, 1994, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der EFV und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern.
- Frey René L., 2001, Ziel- und Wirkungsanalyse des NFA, Universität Basel.
- Habermas, Jürgen, 1968, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt a.M.
- Hangartner, Ivo/Kley, Andreas, 2000, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich.
- Huber, Paul, 2000, Keine Reformstrategie ohne politischen Mut, Entschiedenheit und Teamgeist, in: Grossbaustelle Verwaltung, Bilanzen und Ausblicke, Lausanne.
- Linder, Wolf, 1987, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6, Bern.
- Neidhart, Leonhard, 2002, Die politische Schweiz, Zürich.
- Scharpf, Fritz, 1973, Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt.

Résumé

Après dix ans de travail, le Conseil fédéral présente, par le biais du message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), un projet à la fois complet et mûrement réfléchi. Le texte qui précède décrit la longueur du chemin parcouru et les obstacles qu'un projet aussi ambitieux a dû surmonter avant de pouvoir être soumis au Parlement. Le succès du projet est essentiellement dû au partenariat qui a pu être mis en place tant sur le plan technique que politique avec les cantons. Les structures du projet se sont certes révélées plutôt lourdes et la coordination au niveau politique et administratif a parfois atteint ses limites, mais le jeu en valait la chandelle tant la réforme présente un caractère novateur considérable. La volonté des acteurs impliqués de dépasser la défense d'intérêts particuliers pour mieux servir l'intérêt général a porté ses fruits.