

NFA-Wirksamkeitsbericht

Mathias E. Brun | Am 1. Januar 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) plangemäss integral in Kraft gesetzt. Die Wirkungen der NFA sind zu verfolgen und in einem Wirksamkeitsbericht darzustellen. Der Bundesrat legt 2011 den ersten Wirksamkeitsbericht vor. Ziel des vorliegenden Artikels ist es, einige wichtige materielle und formelle Kriterien an den Wirksamkeitsbericht zu erläutern und einen Fragenraster für die Beurteilung des Berichtes im Rahmen der laufenden Vernehmlassung bereitzustellen.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Grundzüge des Wirksamkeitsberichts
 - 2.1 Terminologie
 - 2.2 Funktion
 - 2.3 Rechtsgrundlagen
- 3 Materielle Beurteilungskriterien
 - 3.1 Berichterstattung über den Vollzug des FiLaG
 - 3.2 Berichterstattung über die Wirksamkeit des FiLaG
 - 3.3 Aufschluss über die Zielerreichung des Finanzausgleichs
 - 3.4 Erörterung der möglichen Massnahmen
 - 3.5 Notwendigkeit des Härteausgleichs
 - 3.6 Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich
- 4 Formelle Beurteilungskriterien
 - 4.1 Anerkannte Standards der Evaluation
 - 4.2 Abweichende Meinungen
- 5 Ausblick: Wirksamkeit der gesamten NFA?

1 Einleitung

Am 1. Januar 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) plangemäss integral in Kraft gesetzt. Damit wurde eine breite und sehr tief greifende Föderalismusreform Wirklichkeit. Während rund 15 Jahren war das Grossprojekt vorangetrieben worden, um das tradierte Finanzausgleichssystem mit seinen kostentreibenden Anreizen und Doppelspurigkeiten zu beseitigen. Mit dem neuen Finanzausgleichssystem sollten folgende zwei Hauptziele umgesetzt werden: ein besserer Ausgleich kantonaler Unterschiede und eine Steigerung der Effizienz. Erreicht werden sollen diese Hauptziele mit einem breiten Instrumentarium. Dazu gehören der Ressourcen- und der Lastenausgleich. Hinzu kommen eine systematische Entflechtung der Aufgaben, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Insgesamt wurden 30 Bundesgesetze revidiert und drei Bundesgesetze neu erlassen bzw. totalrevidiert. Im Jahr 2008 wurden gesamthaft mehr als 4 Mia. Franken für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich eingesetzt. Angesichts der immensen Transfersummen und im Interesse eines gut funktionierenden Föderalismus wurde ein Instrument geschaffen, mit dem die Zielerreichung periodisch überprüft werden soll. Dieses Instrument ist der Wirksamkeitsbericht.

2 Grundzüge des Wirksamkeitsberichts

2.1 Terminologie

Der Name des Wirksamkeitsberichts lässt bereits auf dessen Inhalt schliessen. Er hat jedoch während den Projektarbeiten zur NFA eine Änderung erfahren. In der ersten NFA-Botschaft vom November 2001 hat der Bundesrat dem Parlament sogenannte «Wirkungsberichte» in Aussicht gestellt: Berichte über die Effizienz und die Wirkung der NFA.

Der Name «Wirksamkeitsbericht» taucht in den NFA-Unterlagen erstmals 2004 im NFA-Faktenblatt 2 auf, welches eine Übersicht über die NFA liefert. In der zweiten NFA-Botschaft ist der Wirksamkeitsbericht kein Thema. Erst in der dritten Botschaft wird der Wirksamkeitsbericht erwähnt und unter diesem Namen erläutert. Offenbar hat sich aber die neue Terminologie noch nicht überall durchgesetzt. Wie das Protokoll des Ständerates über die Beratungen zum Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs zeigt, werden in der Frühjahrsession 2007 noch beide Begriffe verwendet (Wirkungsbericht: SR Brändli; Wirksamkeitsbericht: SR Häberlein). Ab der Sommersession 2007 scheint sich der heutige Begriff «Wirksamkeitsbericht» durchgesetzt zu haben.

Der Begriffswandel dürfte wohl nicht rein zufällig sein und ist sicher auch Ausdruck des sich über die Jahre wandelnden Verständnisses über den Wirksamkeitsbericht. Aus dem Zusammenhang, in welchem der Terminus «Wirkungsbericht» in der ersten NFA-Botschaft verwendet wird, kann auf einen Bericht geschlossen werden, der die Evaluationsergebnisse darstellt. Gegenstand dieser Evaluation sind die Effizienz und die Wirkung der NFA-Instrumente. Dabei wurde wohl an die reine Darstellung dieser Effizienz und Wirkung im Sinne einer Art Wirkungsbilanz gedacht.

Nach Bussmann/Klöti/Knöpfel (1997, 175 ff.) ist unter Wirksamkeit das Urteil über die Zielkonformität von Wirkungen zu verstehen. Ein Bericht über die Wirksamkeit hat demzufolge nicht nur die Wirkungen festzustellen, sondern sie auch in eine Relation zu den verfolgten Zielen zu setzen. Insofern schliesst der Autor aus der Änderung des Berichtsnamens, dass der ursprüngliche «Wirkungsbe-

richt» eher eine Darstellung der Wirkungen sein sollte, während der spätere «Wirksamkeitsbericht» über die reine Darstellung der Wirkungen hinausgeht und diese Wirkungen auch den verfolgten Zielen gegenüberstellen soll.

2.2 Funktion

Der Wirksamkeitsbericht soll die zuständigen Behörden, namentlich die eidgenössischen Räte, den Bundesrat und die Kantonsregierungen in die Lage versetzen, den Vollzug des Finanzausgleichs und die Zielkonformität der Wirkungen der getroffenen Massnahmen zu überprüfen. Damit soll die politische Diskussion über die NFA an Objektivität und Transparenz gewinnen. Er soll die Grundlage bilden für das adäquate Formulieren allfällig zu treffender Massnahmen (Botschaft 2001, S. 2483).

2.3 Rechtsgrundlagen

Der Wirksamkeitsbericht wird im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2) geregelt und mittels Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (FiLaV; SR 613.21) konkretisiert. Sowohl das FiLaG wie auch die FiLaV enthalten materielle und formelle Anforderungen bzw. Kriterien an den Wirksamkeitsbericht. Anhand dieser Kriterien sollen Fragen hergeleitet werden, die helfen sollen, den ersten vorliegenden Wirksamkeitsbericht zu beurteilen.

3 Materielle Beurteilungskriterien

Die materiellen Grundzüge des Wirksamkeitsberichtes werden in Artikel 18 FiLaG vorgegeben. Der Bericht soll über den Vollzug und über die Wirksamkeit des FiLaG informieren. Er muss Aufschluss geben über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und die möglichen Massnahmen für die kommende Periode erörtern. Dabei sind die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gesondert darzulegen.

Artikel 19 Absatz 4 FiLaG schreibt weiter vor, dass die Bundesversammlung über die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliesst, wenn sich dessen Weiterführung auf Grund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist. Demzufolge muss der Wirksamkeitsbericht auch eine Aussage über die Notwendigkeit des Härteausgleichs machen.

Insgesamt stellt das FiLaG an den Wirksamkeitsbericht folgende materiellen Kriterien:

- Berichterstattung über den Vollzug des FiLaG;
- Berichterstattung über die Wirksamkeit des FiLaG;
- Aufschluss über die Zielerreichung des Finanzausgleichs;
- Erörterung der möglichen Massnahmen;
- Notwendigkeit des Härteausgleichs;
- Übergang.

3.1 Berichterstattung über den Vollzug des FiLaG

Die Berichterstattung über den Vollzug des FiLaG wird in Artikel 46 Absatz 1 FiLaV konkretisiert. So muss der Wirksamkeitsbericht über den Vollzug des Finanzausgleichs (Vollzug im engeren Sinne) und über die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich und der Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone Auskunft geben. Bei der Berichterstattung über den Vollzug ist insbesondere auch die Beschaffung der Daten für den Ressourcen- und Lastenausgleich darzustellen.

Der erläuternde Bericht zur FiLaV enthält im eigentlichen Berichtsteil keine klärenden Ausführungen zu Artikel 46 Absatz 1 FiLaV. Hingegen wird auf ein Konzept zum Wirksamkeitsbericht im Anhang des erläuternden Berichts verwiesen. Die Vorgaben aus FiLaG und FiLaV sind für den Wirksamkeitsbericht verbindlich. Die Ausführungen im Konzept können dabei im Sinne von Empfehlungen berücksichtigt werden.

3.1.1 Vollzug im engeren Sinn

a) Untersuchungsgegenstand

Artikel 18 Absatz 1 FiLaG beauftragt den Bundesrat, der Bundesversammlung einen Bericht über den Vollzug des FiLaG vorzulegen. Aus dem Wortlaut des Gesetzes hat der Wirksamkeitsbericht den Vollzug und die Wirksamkeit des Gesetzes zum Gegenstand. Demgegenüber steht Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 FiLaV, der den Vollzug des Finanzausgleichs als Gegenstand vorschreibt. Auch wenn FiLaG und FiLaV nicht wörtlich übereinstimmen, so kann doch angenommen werden, dass der im FiLaG vorgegebene Untersuchungsgegenstand – der Vollzug des FiLaG – im Wirksamkeitsbericht dargestellt werden muss. Als Beurteilungsgrundlage dient das FiLaG selber, d.h. bei der Beurteilung des Vollzugs gilt es darzustellen, inwiefern die Bestimmungen des FiLaG in der Praxis umgesetzt wurden.

b) Zu beantwortende Fragen

Anhand der Systematik des FiLaG lassen sich somit folgende Fragen ableiten, die mit dem Wirksamkeitsbericht beantwortet werden müssen:

- *Artikel 2 FiLaG:*
Wurden die Ziele des Finanzausgleichs (Stärkung Finanzautonomie, Verringerung der Unterschiede, Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit, finanzielle Minimalausstattung, Lastenausgleich) erreicht?
- *Artikel 3 FiLaG:*
Bewährt sich die Berechnung des Ressourcenpotenzials in der Praxis?
- *Artikel 3 Absatz 4 FiLaG:*
Konnten die benötigten Zahlen für die Berechnung des Ressourcenpotenzials in Zusammenarbeit mit den Kantonen ermittelt werden? Wie wird das Zahlenmaterial beurteilt?
- *Artikel 4 Absatz 1 FiLaG:*
Erfolgte die Bereitstellung der Mittel durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund vorschriftgemäss?
- *Artikel 5 Absatz 2 FiLaG:*
Hat der Bundesrat die Anpassungen für das zweite, dritte und vierte Jahr den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone und den Grundbeitrag des Bundes an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone angepasst?
- *Artikel 6 Absatz 2 FiLaG:*
Wurden die Mittel den Kantonen ohne Zweckbindung ausgerichtet?
- *Artikel 6 Absatz 3 FiLaG:*
Wurde das Ziel erreicht, dass zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichten?
- *Artikel 7 Absatz 1 FiLaG:*
Wurde der übermässigen Belastung der Kantone auf Grund ihrer geographisch-topografischen Situation angemessen Rechnung getragen?
- *Artikel 8 Absatz 3 FiLaG:*
Wurde der besonderen Belastung der Kernstädte von grossen Agglomerationen angemessen Rechnung getragen?

c) Beurteilung des Vollzugs gemäss Konzept zum Wirksamkeitsbericht

Der erläuternde Bericht zur FiLaV geht nicht weiter darauf ein, ob und wie der Vollzug im Wirksamkeitsbericht darzustellen ist. Das in dessen Anhang aufgeführte Konzept ist diesbezüglich ebenfalls sehr kurz gehalten. Zumindest geht daraus hervor, dass die Berichterstattung über den Vollzug folgende Elemente berücksichtigen muss:

- Prozesse;
- Ablauffeffizienz;
- Vollzug FiLaG.

3.1.2 Beschaffung der Daten

Die Finanzströme der NFA basieren auf Daten, die zu einem grossen Teil von den Kantonen geliefert werden. Nachdem auf einen Strafmechanismus bei fehlerhaft gelieferten Daten verzichtet wurde, wurde die Prüfung der Datenbeschaffung in der FiLaV explizit als wesentliches Inhaltselement des Wirksamkeitsberichtes verankert. Die Berichterstattung über den Vollzug des Finanzausgleichs muss denn auch gemäss Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a Ziff. 1 FiLaV insbesondere Auskunft geben über die Beschaffung der Daten für den Ressourcen- und Lastenausgleich. Im erläuternden Bericht zur FiLaV wird auf diesen Punkt nicht näher eingegangen. Hingegen wird auf das im Anhang des erläuternden Berichts dargestellte Konzept verwiesen. Danach obliegt die Beurteilung der Datenbeschaffung der Arbeitsgruppe Qualitätssicherung. Diese Arbeitsgruppe hat eine Aussage darüber zu machen, ob die Qualität genügend gut gesichert ist oder ob ein Inspektorat eingesetzt werden soll. Die entsprechenden Aussagen sollten im Wirksamkeitsbericht wiedergegeben werden. Für die Beurteilung des Wirksamkeitsberichtes stellen sich somit folgende Fragen: Wird die Datenqualität genügend dargestellt und sind die politischen Schlussfolgerungen mit Blick auf die Datenqualität gerechtfertigt?

3.1.3 Berichterstattung über die jährliche Volatilität der Beiträge

Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a Ziff. 2 FiLaV schreibt vor, dass der Wirksamkeitsbericht Auskunft geben muss über die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone innerhalb der Berichtsperiode. Weder der erläuternde Bericht noch das angehängte Konzept führen näher aus, wie die jährliche Volatilität der Beiträge erhoben werden soll und wie diese Volatilität interpretiert werden soll.

Volatilität (lat. volare = fliegen) bezeichnet in einer Statistik Schwankungen innerhalb von Zeitreihen. Demzufolge kann Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a Ziff.

2 FiLaV so interpretiert werden, dass der Wirksamkeitsbericht die jährlichen Schwankungen der genannten Beiträge in der Berichtsperiode aufzeigen muss. Das zulässige Mass an Schwankungen bzw. deren Bewertung bleibt offen.

Für die materielle Ausgestaltung des Wirksamkeitsberichts lässt sich ableiten, dass der Bericht zumindest die jährliche Volatilität der Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich und der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone innerhalb der Berichtsperiode ausweisen sollte. Der Bericht muss die Grundlagen liefern, damit die Volatilitäten beurteilt werden können. Die Schwankungen wirken sich für jedes Hoheitswesen anders aus und sollten deshalb auch für jedes Hoheitswesen einzeln ausgewiesen werden. Aufgrund der Relativität der Betroffenheit dürfte es angebracht sein, die offen gelegten Schwankungen in Relation zu einer Bezugsgrösse darzustellen (denkbar wäre z.B. im Verhältnis zu den Steuererträgen nach Artengliederung).

Schlussendlich müssen der Bundesrat und die eidgenössischen Räte die Volatilitäten gestützt auf den Bericht auch politisch beurteilen können. Ist es politisch erwünscht, dass die NFA-Beiträge jährlich in der ausgewiesenen Ausprägung (Volatilität) schwanken? Sind die Schwankungen der Beiträge verantwortbar und tragen die daraus resultierenden Dispositionen der Kantone zur Zielerreichung des FiLaG bei?

3.2 Berichterstattung über die Wirksamkeit des FiLaG

3.2.1 Wirksamkeit

Wie bereits erwähnt, wird die Wirksamkeit verstanden als das Urteil über die Zielkonformität von Wirkungen. Ein Bericht über die Wirksamkeit hat demzufolge nicht nur die Wirkungen festzustellen, sondern sie auch in eine Relation zu den verfolgten Zielen zu setzen.

3.2.2 Finanzausgleich vs. Finanz- und Lastenausgleich

Die das FiLaG konkretisierende FiLaV führt nicht näher aus, was unter der Wirksamkeit des FiLaG zu verstehen ist. Sie schränkt in Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe b den Inhalt gegenüber Artikel 18 Absatz 2 FiLaG erheblich ein, indem der Wirksamkeitsbericht analysieren soll, inwieweit die Ziele des Finanz- und Lastenausgleichs in der Berichtsperiode erreicht wurden. Während das übergeordnete FiLaG die Berichterstattung über die Erreichung der Ziele des gesamten «Finanzausgleichs» umfasst, geht die FiLaV von einer Berichterstattung über die Zielerreichung des «Finanz- und Lastenausgleichs» aus. Gestützt auf Artikel 182 BV und Artikel 164 Absatz 2 BV kann der Bundesrat den Vollzug nur innerhalb des Gesetzes auf dem Verordnungsweg konkretisieren. Er hat sich dabei an die

Vorgaben des Gesetzes zu halten. Daraus folgt, dass die Begriffe «Finanzausgleich» und «Finanz- und Lastenausgleich» synonym zu verstehen sind und sich demzufolge die Wirksamkeit des Finanzausgleichs nur auf den Finanzausgleich im weiteren Sinne beziehen kann.

3.2.3 Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Artikel 18 Absatz 3 FiLaG schreibt vor, dass auch die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich darzustellen sind und zwar gesondert. Während aus dem FiLaG noch nicht hervorgeht, ob die gesonderte Darlegung im Wirksamkeitsbericht oder in einem gesonderten Dokument erfolgen muss, wird dies in Artikel 46 Absatz 3 FiLaV präzisiert, nämlich im Sinne der erst erwähnten Variante.

Aus dem FiLaG lassen sich folgende Fragen ableiten, deren Beantwortung eine Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zulässt:

- *Artikel 9 Absatz 3 FiLaG:*
Wurden die Kantone in der Berichtsperiode in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a Absatz 1 BV zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet? Wenn ja, in welchen Aufgabenbereichen?
- *Artikel 11 FiLaG:*
Wurden die mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich angestrebten Ziele (Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, wirtschaftliche Erfüllung der kantonalen Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen, gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen) erreicht? Wurde die Grenze, was noch zur Mindestversorgung zählt, richtig gezogen? Werden kantonale Aufgaben im Verbund tatsächlich wirtschaftlicher erledigt oder ist das Gegenteil der Fall? Ist der neue Ausgleich der kantonsübergreifenden Leistungen gerechter?
- *Artikel 12 FiLaG:*
Wurden die effektive Beanspruchung der kantonsübergreifenden Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie die damit verbundenen erheblichen Standortvorteile und -nachteile für den Ausgleich berücksichtigt?

3.3 Aufschluss über die Zielerreichung des Finanzausgleichs

Die Ziele des Finanzausgleichs werden in Artikel 2 FiLaG aufgeführt. Anhand der Ziele des FiLaG lassen sich somit folgende Fragen ableiten:

- *Artikel 2 Buchstabe a FiLaG:*
Wurde die kantonale Finanzautonomie gestärkt?

- *Artikel 2 Buchstabe b FiLaG:*
Wurden die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen verringert?
- *Artikel 2 Buchstabe c FiLaG:*
Wird die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten?
- *Artikel 2 Buchstabe d FiLaG:*
Wird den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleistet bzw. wurde die Bemessung der minimalen Ausstattung auf der richtigen Höhe festgelegt?
- *Artikel 2 Buchstabe e FiLaG:*
Werden übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen ausgeglichen bzw. wurde die Bemessung der Übermässigkeit richtig festgelegt?
- *Artikel 2 Buchstabe f FiLaG:*
Wird ein angemessener interkantonaler Lastenausgleich gewährleistet bzw. ist der interkantonale Lastenausgleich angemessen?

3.3.1 Kriterien der Beurteilung

Artikel 46 Absatz 4 FiLaV verweist für die Beurteilung auf den Anhang 17. Dieser Anhang der FiLaV enthält eine Reihe von Kriterien und Messgrössen zur Beurteilung der Wirksamkeit. Aus dem Wortlaut von Artikel 46 Absatz 4 FiLaV geht hervor, dass diese Kriterien und Messgrössen zu berücksichtigen sind, aber auch weitere Kriterien möglich sind. Ein Kommentar zu allen Kriterien der Beurteilung würde den Rahmen sprengen. Für die Beurteilung des Wirksamkeitsberichts sollten nach Auffassung des Autors die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt werden.

a) Wirksamkeitsmodell

Der erläuternde Bericht nimmt keinen Bezug zu den Kriterien und Messgrössen im Anhang. So bleibt unklar, warum genau diese Kennzahlen erhoben werden sollen und welche Schlussfolgerungen daraus gezogen werden. Dies war jedoch von der Mehrheit der vorbereitenden Arbeitsgruppe bewusst so gewollt. Ein konkretes Wirksamkeitsmodell erschien der Mehrheit der Projektgruppe zu komplex, um es sinnvoll in der FiLaV oder im erläuternden Bericht abzuhandeln.

Die Komplexität der NFA ergibt sich aus deren Natur. Wenn man die Wirksamkeit der NFA beurteilen will, muss die zugrundeliegende Komplexität berücksichtigt werden. So gilt es zumindest zu beurteilen, ob alle für die

Beurteilung der Wirksamkeit nötigen Daten offengelegt werden und wie die vorliegenden Daten geordnet, miteinander in Beziehung gebracht und vor allem gewichtet wurden. Somit interessiert für die Beurteilung des Wirksamkeitsberichts: Geht aus dem Wirksamkeitsbericht hervor, wie welche Daten geordnet wurden und wie sie miteinander in Beziehungen stehen? Baut der Wirksamkeitsbericht auf einem Wirksamkeitsmodell auf? Ist das Wirksamkeitsmodell vollständig und nachvollziehbar?

b) Unbekannte Interventionslimiten für Massnahmen

Weder aus den Rechtsnormen noch aus den Materialien geht hervor, wie die einzelnen Kennzahlen oder Messgrössen auszuweisen und zu interpretieren sind. Am Beispiel der wohl unbestrittensten Schlüsselgrösse – dem Ressourcenpotenzial pro Einwohner/in der Kantone – lässt sich die Problematik erklären. Zuerst einmal ist nicht klar, ob ein aggregierter Wert je für die ressourcenstarken und -schwachen Kantone erhoben wird oder ob der Wert für jeden einzelnen Kanton ausgewiesen wird. Ebenso unklar ist, zu welchem Zeitpunkt die Messgrösse gemessen wird. Wenn die Messung im zweiten Berichtsjahr stattfindet, könnte eine kritische Entwicklung im dritten Berichtsjahr erst im folgenden Wirksamkeitsbericht und dadurch mit einer Verzögerung von sechs Jahren offengelegt werden. Das Hauptproblem liegt jedoch darin, dass kein Beurteilungsmassstab zur Verfügung steht. Um beim Beispiel zu bleiben: Wofür wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner dargestellt, ab welcher Höhe sind Massnahmen zu erörtern? Kann ein Kanton darauf trauen, dass ihm geholfen wird, wenn sich die Messgrösse verschlechtert oder gilt dies nur für den Durchschnitt aller Kantone? Wie ist zu verfahren, wenn alle Ressourcenpotenziale nahe bei einander liegen, zum Beispiel zwischen 95 und 105 Prozent: werden die Ausgleichszahlungen dann eingestellt?

3.4 Erörterung der möglichen Massnahmen

Gemäss Artikel 18 Absatz 2 FiLaG müssen im Wirksamkeitsbericht die möglichen Massnahmen für die kommende Periode erörtert werden. In der Botschaft zum FiLaG wird nicht näher erläutert, welche Massnahmen konkret darunter zu verstehen sind. Sie enthält lediglich die Absichtserklärung, dass der Wirksamkeitsbericht die Grundlage bilden soll, um allfällige Massnahmen zu formulieren. Daraus lässt sich ableiten, dass:

1. nicht in jedem Fall Massnahmen vorgeschlagen werden müssen;
2. der Wirksamkeitsbericht die Grundlage liefern muss, damit die Massnahmen adäquat formuliert werden können.

Der Gesetzgeber hat die Art der möglichen Massnahmen offen gelassen. Grundsätzlich müssten demzufolge sämtliche Massnahmen möglich sein, welche zu einer besseren Zielerreichung des FiLaG beitragen können. In Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe c FiLaV werden demgegenüber lediglich drei Massnahmen genannt:

- die Anpassung der Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs;
- die vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs;
- die Notwendigkeit beziehungsweise Zweckmässigkeit einer Belastungs-obergrenze der ressourcenstarken Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich.

3.5 Notwendigkeit des Härteausgleichs

Mit dem Härteausgleich soll sichergestellt werden, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Systemwechsel zum neuen Finanzausgleich weniger Mittel erhält als zuvor. Der Härteausgleich ist befristet und hat zum Ziel, ressourcenschwache Kantone, die durch den Systemwechsel netto belastet werden, in einer Übergangsphase von maximal 28 Jahren zusätzlich zu unterstützen (Botschaft 2005, S. 6273).

Gemäss Artikel 19 Absatz 4 FiLaG muss aus dem Wirksamkeitsbericht hervorgehen, ob der Härteausgleich ganz oder teilweise weitergeführt werden soll. Dazu werden nach Auffassung des Autors drei Datensätze benötigt: Erstens eine Übersicht, welcher ressourcenschwache Kanton im Jahr vor der Einführung, welche Mittel (ohne Lastenausgleich) erhalten hat. Zweitens eine Übersicht, wie sich die Mittel im Jahr der Einführung der NFA verändert haben und drittens, wie sich die Mittel in den Jahren nach der Einführung entwickeln.

Daraus ergibt sich die Frage: Liefert der Wirksamkeitsbericht eine genügende Datengrundlage, um der Bundesversammlung eine politische Beurteilung zu ermöglichen, ob der Härteausgleich ganz oder teilweise weitergeführt werden soll?

3.6 Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich

Während das FiLaG keine Übergangsbestimmungen zum Wirksamkeitsbericht enthält, enthält die FiLaV in Artikel 57 Übergangsbestimmungen zu den ersten zwei Wirksamkeitsberichten: diese müssen in Ergänzung zu den ordentlichen Inhalten eine Darstellung des Übergangs vom alten zum neuen Finanzausgleich enthalten.

Vor allem aus Sicht der ressourcenstarken Kantone dürften im ersten Wirksamkeitsbericht vor allem die Vorwirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs interessieren. Dabei sind nach Auffassung des Autors primär zwei Ent-

wicklungen interessant: Zum einen wurde die Verteilung des Golderlöses der Nationalbank noch vor Einführung der NFA vorgenommen und zum anderen haben einige finanzschwache Kantone in Aussicht auf die NFA ihre Steuerstrategien geändert.

Der Erlös aus dem Verkauf der von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) für die Geldpolitik nicht mehr benötigten 1300 Tonnen Gold im Wert von rund 21 Mia. Franken wurde im Jahr 2005 zu zwei Dritteln an die Kantone und zu einem Drittel an den Bund verteilt. Die Verteilung von rund 14 Mia. Franken unter den Kantonen erfolgte nicht im Verhältnis der Anzahl Namenaktien, über welche ein Kanton verfügt hatte, sondern nach Massgabe der damaligen Finanzkraft und der Wohnbevölkerung. Dies hatte zur Folge, dass der finanzstarke Kanton Zug lediglich Fr. 1195 pro Einwohner/in aus dem Golderlös zugesprochen erhielt, während die finanzschwachen Kantone Obwalden Fr. 4085 und Wallis Fr. 4073 pro Einwohner/in erhielten (Bericht SNB 2004, S. 12). Die finanzkraftabhängige Ausschüttung des Erlöses aus den überschüssigen SNB-Goldreserven hatte eine beachtliche Ausgleichswirkung zugunsten der finanzschwachen und zulasten der finanzstarken Kantone zur Folge. Sie sollte deshalb nach Ansicht des Autors Gegenstand des ersten Wirksamkeitsberichtes sein.

Zu den Steuerstrategien: Am Beispiel des Kantons Obwalden zeigt sich, dass eine reine Momentanaufnahme per Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 zu falschen Schlussfolgerungen führen kann. Würden zur Beurteilung der Übergangsphase lediglich die Jahre 2007 (ohne NFA) und 2008 (mit NFA) verglichen, wären Vorwirkungen der NFA nicht in der Betrachtung enthalten. Denn der Kanton Obwalden hat sein attraktives neues Steuergesetz bereits per 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt (Kanton Obwalden Abstimmungsvorlage, S. 35). Die ausgeschütteten Mittel aus den SNB-Goldreserven haben geholfen, die Steuer ausfälle zu überbrücken. Nach Inkrafttreten der NFA kann der Kanton trotz der daraus resultierenden Steuerausfälle dank der zusätzlichen Beiträge seine attraktive Steuerstrategie aufrecht erhalten.

Zusammengefasst stellen sich aufgrund dieser Entwicklungen folgende Fragen bei der Beurteilung des ersten Wirksamkeitsberichts: Hatte die finanzkraftabhängige Auswirkung der SNB-Goldausschüttung volkswirtschaftliche Konsequenzen? Dabei dürfte vor allem die Konsequenz auf die Mindestausstattungen von Interesse sein. Wurden beim Vergleich vom alten zum neuen System ausschliesslich die Jahre 2007 und 2008 miteinander verglichen oder werden auch die Vorwirkungen aus früheren Jahren (primär aus den Jahren 2005 und 2006) berücksichtigt?

4 Formelle Beurteilungskriterien

Neben den aufgeführten materiellen Anforderungen muss der Wirksamkeitsbericht auch verschiedene formelle Anforderungen erfüllen. Im Folgenden werden zwei formelle Besonderheiten kommentiert.

4.1 Anerkannte Standards der Evaluation

Der Wirksamkeitsbericht ist zukünftig die wichtigste Entscheidungsgrundlage für die NFA. Alle Involvierten – Bund, ressourcenschwache und ressourcenstarke Kantone – müssen ein grosses Interesse daran haben, dass der Bericht bestimmte qualitative Anforderungen erfüllt. Diese Anforderungen werden in Artikel 46 Absatz 4 FiLaV vorgegeben. So hat der Wirksamkeitsbericht «anerkannte Standards der Evaluation» zu berücksichtigen.

Im erläuternden Bericht zur FiLaV werden die Standards zwar beschrieben, aber gleichzeitig auch relativiert. So verweist der Bericht ohne weitere Begründung auf den «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund». Die Relativierung ergibt sich aus dem Verweis auf einen bundesinternen Leitfaden. Die FiLaV gibt unmissverständlich die Berücksichtigung anerkannter Standards der Evaluation vor und enthält keinen Verweis auf einen Leitfaden des Bundes. Als anerkannte Standards der Evaluation für die Schweiz gelten diejenigen der Schweizerischen Gesellschaft für Evaluation (SEVAL), die sogenannten SEVAL-Standards. Sie definieren die Anforderungen, welche an Evaluationen gestellt werden. Bei der Formulierung der SEVAL-Standards wurde speziell darauf geachtet, dass sie sich für Evaluationen aller Art eignen.

Im Idealfall erfüllt eine Evaluation alle in den SEVAL-Standards formulierten Anforderungen. Im konkreten Einzelfall wird es aber nicht immer möglich sein, jeden einzelnen Standard zu berücksichtigen. Vielmehr gilt es, die SEVAL-Standards an die spezifische Situation anzupassen. Dies kann so geschehen, dass einzelne Standards aus bestimmten Gründen für den konkreten Fall als unwesentlich eingestuft werden, während anderen Standards ein besonders grosses Gewicht beigemessen wird. Anpassungen an die spezifischen Bedingungen einer Evaluation sollten aber wohlüberlegt erfolgen, offen dargelegt und explizit begründet werden. Die Anpassungen sollten von den an einer Evaluation Beteiligten zu Beginn der Evaluation gemeinsam ausgehandelt und festgelegt werden.

Die SEVAL-Standards werden in vier Kategorien eingeteilt (SEVAL 2000, S. 4 ff):

- Nützlichkeit;
- Durchführbarkeit;
- Korrektheit;
- Genauigkeit.

Die Nützlichkeitsstandards stellen sicher, dass sich eine Evaluation auf die Informationsbedürfnisse der vorgesehenen Evaluationsnutzerinnen und -nutzer ausrichtet. Einige Anforderungen sind bereits im FiLaG und der FiLaV verankert. So ist offen zu legen, welche Informationen zur Beantwortung der Evaluationsfragen unabdingbar sind. Zudem müssen die Interpretationsvorgänge (Werthaltungen, theoretische Modelle) überzeugend, nachvollziehbar und beurteilbar gemacht werden.

Die Durchführbarkeitsstandards stellen sicher, dass eine Evaluation realistisch, gut durchdacht, diplomatisch und kostenbewusst ausgeführt wird. Ob der hohen Erwartungen an den Wirksamkeitsbericht geht es bei der Einhaltung der Durchführbarkeitsstandards vor allem darum, die in einem separaten Standard vorgegebene politische Tragfähigkeit zu gewährleisten. Versuche irgendwelcher Gruppen, den Inhalt des Wirksamkeitsberichts einzuschränken, zu verzerren oder zu missbrauchen, sind zu vermeiden.

Die Korrektheitsstandards stellen sicher, dass eine Evaluation rechtlich und ethisch korrekt durchgeführt wird und, dass darin dem Wohlergehen der Beteiligten und Betroffenen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Diese Standards werden zu einem Teil bereits in Artikel 46 ff FiLaV festgelegt. Nach Auffassung des Autors wird der wichtigste Korrektheitsstandard beim Wirksamkeitsbericht die Deklaration von Interessenskonflikten sein. Dieser Standard verlangt, dass Interessenskonflikte offen und aufrichtig behandelt werden, damit die Evaluationsverfahren und -ergebnisse möglichst wenig beeinträchtigt werden. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich in Artikel 46 Absatz 5 FiLaV die Möglichkeit vorgesehen, dass allfällige abweichende Meinungen innerhalb der Fachgruppe wiederzugeben sind.

Die Genauigkeitsstandards stellen sicher, dass eine Evaluation gültige und verwendbare Informationen hervorbringt und vermittelt. Dieser umfangreichste Teil der Standards dürfte für den Wirksamkeitsbericht auch der wichtigste sein. So gilt es den Evaluationsgegenstand klar und genau zu beschreiben, die Einflüsse des Kontextes auf den Evaluationsgegenstand zu identifizieren, die Ziele, die Fragen und das Vorgehen der Evaluation ausreichend genau zu dokumentieren und zu beschreiben. Die Informationsquellen sind genau zu beschreiben, damit die Angemessenheit der Informationen eingeschätzt werden kann. Zudem bedarf es

für die Einhaltung der Genauigkeitsstandards auch der systematischen Überprüfung der aufbereiteten Informationen auf Fehler. Es gilt weiter die Informationen systematisch zu analysieren, damit die Evaluationsfragen effektiv beantwortet werden können. Schlussendlich müssen zur Einhaltung der Genauigkeitsstandards im Wirksamkeitsbericht alle wichtigen Aussagen ausdrücklich begründet werden, damit alle Beteiligten diese nachvollziehen und einschätzen können.

Als vertrauensbildende Massnahme dürfte es sinnvoll sein, die Einhaltung der anerkannten Standards der Evaluation nachzuweisen. In jedem Fall muss klar deklariert werden, welche Standards massgeblich sind und allfällige Abweichungen von den Standards müssen – sinnvollerweise im Anhang – begründet werden. Die Einhaltung der Standards wird ob des umfassenden Berichtgegenstandes einigen Aufwand verursachen. Schlussendlich wird sich der Aufwand lohnen. Denn der Wirksamkeitsbericht wird dadurch an Transparenz und Objektivität gewinnen. Ziel muss es sein, dass die Ergebnisse des Berichts politisch diskutiert werden. Es wäre zu bedauern, wenn diese Diskussion wegen methodischen Einschränkungen des Wirksamkeitsberichts in den Hintergrund treten würde.

Daraus leitet sich folgende Frage ab: Wird im Wirksamkeitsbericht nachvollziehbar nachgewiesen, welche Standards der Evaluation massgeblich waren, ob und wie diese Standards eingehalten wurden und wenn nicht, warum ein Standard nicht eingehalten werden konnte? Dabei ist anzugeben, wie dies die Aussagekraft des Wirksamkeitsberichtes allenfalls beeinflusst.

4.2 Abweichende Meinungen

Eine weitere formelle Besonderheit ist die Vorgabe von Artikel 46 Absatz 5 FiLaV, wonach allfällig abweichende Meinungen innerhalb der Fachgruppe im Wirksamkeitsbericht wiederzugeben sind. Diese etwas sonderbar wirkende formelle Vorgabe war eine Konzession an die ressourcenstarken Kantone, die in der paritätischen Fachgruppe ein permanentes Unterliegen befürchteten.

Aus der eindeutigen Formulierung in der FiLaV leitet sich zunächst einmal die Frage ab: Werden die abweichenden Meinungen offen gelegt? Weiter stellen sich Fragen wie: Werden die abweichenden Meinungen mit der angemessenen Gewichtung und Fairness dargestellt? Werden die abweichenden Meinungen zum Beispiel auch in die Zusammenfassung des Berichts übernommen?

5 Ausblick: Wirksamkeit der gesamten NFA?

Gemäss Artikel 18 Absatz 1 FiLaG bezieht sich der Wirksamkeitsbericht auf den Vollzug und die Wirksamkeit des FiLaG und nicht auf die gesamte NFA. Dem Parlament wurde in der zweiten Botschaft in Aussicht gestellt, dass

mit der NFA eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt wird. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich und sinnvoll entflochten werden. Durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem sollen die Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichs beseitigt werden. Im Vordergrund steht dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge, wodurch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst werden kann. Der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone soll mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen zielgerichteter erfolgen. Des Weiteren sollen durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Grössenvorteile besser ausgeschöpft und unerwünschte räumliche externe Effekte (sog. Spillovers) reduziert werden. (Botschaft 2005, S. 6055).

Gestützt auf diese Ausführungen stellt sich somit die Frage, ob die NFA insgesamt die in Aussicht gestellten Wirkungen erreicht hat. Wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme sinnvoll entflochten? Wurden die bisherigen Fehlanreize effektiv beseitigt? Wurden allenfalls neue Fehlanreize geschaffen? Können die Kantone ihre Mittel stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung anpassen? Haben die Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträge die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen effektiv verbessert? Können heute die erwarteten Grössenvorteile besser ausgeschöpft werden und wurden unerwünschte Spillovers tatsächlich reduziert? All diese Fragen können mit einem Wirksamkeitsbericht, der sich nur auf den Vollzug und die Wirksamkeit des FiLaG bezieht, nicht beantwortet werden. Stellenweise wird der Wirksamkeitsbericht einige Indizien zur teilweisen Beantwortung der einen oder anderen Frage liefern. Eine systematische Beantwortung sprengt jedoch klar den rechtlichen Rahmen des Wirksamkeitsberichtes.

Je nachdem wie gross und mehrheitsfähig die Bereitschaft aller an der NFA Beteiligten ist, könnte nach Auffassung des Autors zumindest im Wirksamkeits-

bericht darauf hingewiesen werden, dass darin nicht alle Fragen in Verbindung mit der NFA beantwortet werden können. Evtl. könnte diese Offenlegung mit der Empfehlung verbunden werden, die Gesamtwirkungen der NFA mittels einer separaten Evaluation zu untersuchen.

Mathias E. Brun, Dr.rer.publ.HSG, Departementssekretär, Finanzdepartement des Kantons Schwyz, Mitglied der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht, E-Mail: fd@sz.ch

Literatur

- Bericht der technischen Arbeitsgruppe der Schweizerischen Nationalbank, der Konferenz der Kantonsregierungen, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und der Eidg. Finanzverwaltung, 2004, Technische Aspekte einer allfälligen Vermögensübertragung im Wert von 1300 Tonnen Gold von der Schweizerischen Nationalbank an Bund und Kantone vom 22. Dezember 2004.
- Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), S. 6055.
- Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA).
- Bussmann, W./Klöti, U./Knoepfel, P. (Hrsg.), 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Kanton Obwalden, 2005, Abstimmungsvorlage über das Steuergesetz und die Umsetzung der Steuerstrategie, 11. Dezember 2005.
- Widmer, T./Landert, C./Bachmann, N., 2000, Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, (SEVAL-Standards).

Résumé

La révision de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) est entrée en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 2008. Une large palette de mesures doit permettre d'atteindre principalement deux objectifs: améliorer la péréquation financière entre les cantons et augmenter l'efficacité. Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité est un instrument de contrôle qui doit permettre de mesurer le degré de réalisation des objectifs. Le Conseil fédéral présentera le premier de ces rapports en 2011. Le présent article énonce un certain nombre de critères matériels et formels importants à appliquer au rapport d'évaluation, et propose une grille de lecture pour l'appréciation du rapport qui est actuellement en procédure de consultation.