



# Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Parlamente: Einführung

Hansheiri Inderkum, Ständerat des Kantons Uri, Präsident der Spezialkommission NFA

Lassen Sie mich beginnen mit der Feststellung, dass die "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen" (NFA) zum Ziele hat, die Kantone in ihrer Befähigung zu erhalten – und zu stärken, damit sie so viele (staatliche) Aufgaben wie möglich

- entweder selber
- oder in Kooperation mit anderen Kantonen
- oder aber in Zusammenarbeit mit dem Bund erfüllen können.

Daher ist die NFA ganz offensichtlich nicht nur ein finanzpolitisches Vorhaben, sondern ein solches von grosser staatspolitischer Bedeutung. Die zentrale Frage lautet schlicht und einfach: Wollen wir den Föderalismus als das zentrale Strukturelement unseres Staates beibehalten oder nicht.

Die NFA besteht aus vier Pfeilern: Erstens einer Aufgaben-Entflechtung und – mit Blick auf die Zukunft – einer Verdeutlichung und Verstärkung der Regeln über die Zuweisung von Kompetenzen und Aufgaben an den Bund und die Kantone, zweitens einer Neuregelung der Zusammenarbeit und ihrer Finanzierung zwischen dem Bund und den Kantonen bei den sogenannten Verbundaufgaben, drittens einer wesentlichen Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und viertens dem eigentlichen Finanzausgleich oder dem Lastenausgleich im engeren Sinne mit dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich (geografisch-topografischer und soziodemografischer) und – etwas systemfremd – dem Härteausgleich. Mit Blick auf das Tagungsthema ist in erster Linie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich von Bedeutung, in etwas abgeschwächter Form auch die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen dem Bund und den Kantonen. Schon bisher hatten die Kantone das Recht, miteinander Verträge abzuschliessen und dabei auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen, dies allerdings unter dem Vorbehalt, dass sie dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Diese interkantonale Zusammenarbeit soll nun durch die NFA wesentlich verstärkt werden: In neun Bereichen, darunter so wichtigen wie Universitäten, Fachhochschulen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, aber auch kriti-

schen wie beispielsweise Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, können die Kantone unter bestimmten Voraussetzungen zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden. Diese Zusammenarbeit soll aber auch durch einen gerechten finanziellen Ausgleich für kantonsübergreifende Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der zum Ausgleich verpflichteten Kantone geprägt sein. Institutionell schreibt die NFA den Kantonen im Finanzausgleichsgesetz (FAG) die Erarbeitung einer Interkantonalen Rahmenvereinbarung vor.

Instrumentarien für die Verpflichtung der Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind die Institute der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht. Auf Antrag von mindestens 21 – von 26 Kantonen – kann die erwähnte interkantonale Rahmenvereinbarung für allgemeinverbindlich erklärt werden. Auf Antrag von mindestens 18 Kantonen sodann können interkantonale Verträge in den erwähnten 9 Zusammenarbeitsbereichen – und nur in diesen – auch für die übrigen Kantone für allgemeinverbindlich erklärt werden. Und durch die Beteiligungspflicht können auf Antrag von mindestens der Hälfte der an einem interkantonalen Vertrag beteiligten Kantone ein oder mehrere Kantone zur Beteiligung an diesem Vertrag verpflichtet werden.

Da interkantonale Verträge von den Exekutiven abgeschlossen werden, entsteht eine Gewichtsverlagerung zulasten der kantonalen Parlamente. Diese, und allenfalls das Volk, haben nur noch die Möglichkeit, zu einem abgeschlossenen Vertrag Ja oder Nein zu sagen. Dieser Umstand kann mit einer stetigen Zunahme der interkantonalen Zusammenarbeit zu einem eigentlichen Demokratiedefizit führen. Das Problem ist denn auch sowohl in der Staatsrechtslehre, als auch in der Praxis erkannt worden. Das Parlament hat bei der Beratung der NFA dieser Problematik etwa durch die folgenden Regelungen Rechnung zu tragen versucht.

- Die Kantone können (durch interkantonale Verträge) interkantonale Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, wenn der betreffende Vertrag nach dem gleichen Verfahren, welches für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt. Zudem beschränkt sich die Kompetenz zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen auf solche, die der Umsetzung des betreffenden Vertrages dienen.
- Sodann wurde die Fassung des Bundesrates, wonach interkantonales Recht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgehe, insofern abgeschwächt, als es jetzt lediglich noch heisst: Die Kantone **beachten** das interkantonale Recht.
- Das FAG schreibt vor, dass in der Interkantonalen Rahmenvereinbarung die "Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich" festzulegen ist.