

Verflechtungen bedrohen Föderalismus

Zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung» (NFA) wird klar: Die Zentralisierungstendenzen wurden nicht gestoppt, und die Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen nehmen weiter zu. *Christoph A. Schaltegger, Marc M. Winistörfer, Luca Fässler*

Abstract Ziel der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) war es beim Inkrafttreten im Jahr 2008, das in den Vorjahren immer komplexer gewordene Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Kantonen zu entwirren und die meisten Aufgaben sowie deren Finanzierung einer einzigen Staatsebene zuzuweisen. Dadurch sollten Bund und Kantone in ihrem Handlungs- und Gestaltungsspielraum gestärkt und die öffentlichen Leistungen effizienter erbracht werden. Die Erwartungen wurden allerdings nicht erfüllt, wie eine Untersuchung der Rechtssetzungsprojekte in den ersten 16 Jahren nach der Jahrtausendwende zeigt. So hat der Zentralisierungsprozess erneut zugenommen, und es wurden neue Ausgaben- und Einnahmenverbände geschaffen. Zudem ist inzwischen ein Teil der im Rahmen der NFA getätigten Aufgabentflechtungen und Dezentralisierungen bereits wieder rückgängig gemacht worden. Da sich die Schweiz dadurch zusehends in ihrer Reform- und Handlungsfähigkeit einschränkt, scheint eine erneute Debatte über die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen angezeigt.

Welche Verwaltungsaufgaben sollen auf welcher Staatsebene angelegt werden? Die Theorie des «fiskalischen Föderalismus» sagt dazu: Die Aufgaben sind so auf Bund, Kantone und Gemeinden zu verteilen, dass sie möglichst effizient erbracht werden.

Vieles spricht für eine dezentrale Aufgabenerfüllung: Nachgelagerte Gebietskörperschaften wie die Kantone können öffentliche Leistungen entsprechend den Bürgerpräferenzen bereitstellen, weil sie besser auf die regionalen oder lokalen Unterschiede eingehen können als der Zentralstaat.¹ Sie verfügen über Informationsvorteile, die es ihnen erlauben, die Politik auf die lokalen und regionalen wachstumsrelevanten Strukturen abzustimmen. Weiter begünstigt ein föderalistischer Staatsaufbau eine konfliktfreie Koexistenz unterschiedlicher politischer Ansichten; die Kommunikation mit den politischen Akteuren ist einfacher, und die Leistungen zwischen den Gliedstaaten können verglichen werden.² Darüber hinaus fördert der Föderalismus die Innovationskraft: Problemlösungen können in den einzelnen Gebietskörperschaften auf ihre Praxistauglichkeit getestet und später von anderen nachgeahmt werden.

Den Vorteilen der dezentralen Bereitstellung öffentlicher Leistungen stehen Skalen-

erträge und Verbundvorteile entgegen, welche allfällige Zentralisierungen zu begründen vermögen. Sofern die einzelnen Gliedstaaten unter Umständen nicht in der Lage sind, die auftretenden Probleme eigenständig zu lösen, muss ebenfalls der Zentralstaat einspringen und die notwendigen Massnahmen ergreifen.

Schweiz steuert in Sackgasse

Für die Schweiz lässt sich seit einigen Jahrzehnten beobachten, dass viele bundeseinheitliche Regelungen die Vorteile des Föderalismus bedrohen. Beispiele sind die zunehmende Zahl gesamtschweizerischer Fachkonferenzen, die an die Stelle der einzelnen Kantone treten, oder Harmonisierungsbestrebungen des Bundes. Feststellbar ist zudem, dass der Bund seine Grundsatzgesetzgebungskompetenzen zunehmend ausreizt und teilweise den zulässigen Rahmen sprengt. Solche Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund und Kantonen schränken den politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum aller beteiligten Staatsebenen ein.

Diese Verflechtungen führen dazu, dass Kontrolle und Verantwortung nicht mehr übereinstimmen. Da dadurch die Ausgaben disziplin nachhaltig geschwächt wird, hat dies eine suboptimale Bereitstellung der öf-

fentlichen Leistungen zur Folge. Zudem wird die Entscheidungsfindung im demokratischen Prozess schwerfälliger, was den Status quo festigt: Die resultierende Handlungs- und Reformunfähigkeit droht den Staat zu blockieren. Eine mehrere Ebenen umfassende Aufgabenstruktur erzeugt systematisch ineffiziente und Problem-unangemessene Entscheidungen, zugleich ist sie unfähig, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern.³

Am Ende eines solchen Prozesses tapen vormals föderalistische Staaten in eine «Politikverflechtungsfalle» – beispielsweise, indem etwa die Aufgaben oder ihrer Finanzierung verlagert werden, ohne jedoch die Entscheidungskompetenz an die neuen Zuständigkeiten anzupassen. Die verfestigten Vorteile und Privilegien, auf die kein rational Handelnder verzichten wird, verhindern eine Problemlösung innerhalb des verflochtenen Systems.

Diese Entwicklung lässt sich umgehen, wenn das Prinzip der «fiskalischen Äquivalenz» herrscht, welches besagt, dass der Kreis der Nutzniesser öffentlicher Leistungen mit dem Kreis der Steuerzahler übereinstimmen muss.⁴ In der Bundesverfassung ist dieser Grundsatz verankert, sodass sich die staatliche Aufgaben- und Kompetenzstruktur daran ausrichten hätte.⁵ Der Ökonom Charles B. Blankart geht einen Schritt weiter,

3 Scharpf (1985): 349 f.

4 Olson (1969): 483.

5 Art. 43a Abs. 2 und 3 BV.

Zentralisierung, Verflechtung und Dezentralisierung

- **Zentralisierung:** Eine vormals eigenständige kantonale Aufgabe und/oder Finanzkompetenz wird fortan ausschliesslich auf den Bund übertragen;
- **Verflechtung:** Eine vormals eigenständige Aufgabe und/oder Finanzkompetenz des Bundes oder der Kantone wird fortan von Bund und Kantonen gemeinsam ausgeübt;
- **Dezentralisierung:** Eine vormals eigenständige Aufgabe und/oder Finanzkompetenz des Bundes wird fortan ausschliesslich auf die Kantone übertragen.

1 Siehe Schaltegger/Winistörfer (2014): 184 ff.; Blankart (2011): 615 ff sowie Oates (1999): 1122.

2 Buchanan/Brennan (1980): 203.



Immer stärker ineinander verwoben:
Bund und Kantone.

indem er zusätzlich eine Übereinstimmung mit dem Kreis der Entscheidungsträger verlangt.⁶ Einer solchen «institutionellen Kongruenz» liegt die Idee zugrunde, dass externe Effekte ausgeschlossen werden können, wenn die drei Kreise der Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger übereinstimmen.

Wachsende Unzufriedenheit

Ein System von zweckgebundenen Zuschlägen, Subventionen, Finanztransfers aus Steueranteilen und Zuschüssen an die Kantone bewirkte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, dass diese einen beträchtlichen Anteil ihres politischen Gestaltungs- und Handlungsspielraums einbüssten. Immer mehr Verantwortung in an sich kantonalen Zuständigkeitsbereichen entfiel auf den Bund.⁷

Die wachsende Unzufriedenheit über die Finanz- und Aufgabenverflechtung mündete schliesslich in die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche 2004 von Volk und Ständen gutgeheissen wurde. Sie war Teil einer umfassenden Föderalismusreform, die mit der Revision der Bundesverfassung im Jahr 1999

eingeleitet wurde und die Beziehung von Bund und Kantonen auf eine neue Basis stellen sollte.⁸

Die Anfang 2008 in Kraft getretene NFA basiert auf vier Pfeilern: Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, Einführung neuer Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen, Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleich sowie Schaffung eines transparenten und nachvollziehbaren Finanzausgleichs im engeren Sinne. Das erklärte Hauptziel der NFA war es, die Aufgaben und die Finanzierung zwischen Bund und Kantonen zu entflechten – wodurch der Föderalismus gestärkt und weiterentwickelt werden sollte.⁹

NFA verfehlt Ziel

Die anlässlich der NFA gehegten Erwartungen blieben allerdings teilweise unerfüllt. Weder konnten die Aufgaben- und Finanzverflechtungen wie erhofft dauerhaft aufgebrochen werden, noch wurde der Trend zur Zentralisierung kantonalen Aufgaben nachhaltig gestoppt. Aus fiskalpolitischer Perspektive ist zudem bedenklich, dass die angestrebte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung im Politalltag kaum mehr Beachtung findet, obwohl der Anstoss für die Reform aus dem im-

mer komplexer gewordenen Vollzugsföderalismus und den stetigen Aufgabenverlagerungen hin zum Bund herrührte.

Regelmässig werden die Einnahmen- oder Ausgabenanteile der einzelnen Staatsebenen betrachtet, um allfällige Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen zu untersuchen. Gemäss dieser Betrachtung haben sich die Ausgabenanteile von Bund, Kantonen und Gemeinden seit 1990 nicht sonderlich verschoben (siehe *Abbildung 1*). Man könnte zum Schluss gelangen, dass in diesem Zeitraum keine Zentralisierungs- oder Verflechtungstendenz der Staatstätigkeit spürbar gewesen sei. Ein solches Fazit wäre jedoch trügerisch.

Verflechtungen auf Bundesebene wachsen

Eine Analyse der Autoren zur Rechtssetzungstätigkeit des Bundes zeigt, dass der schleichenden Zentralisierung nicht Einhalt geboten worden ist. Untersucht wurden Erlasse auf Bundesebene, die zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 1. Oktober 2016 neu geschaffen oder revidiert wurden. In den Datensatz aufgenommen wurden Rechtsänderungen, die zu einer Zentralisierung, einer Dezentralisierung oder einer Verflechtung von Aufgaben oder Finanzierungen geführt haben (für Definition siehe *Kasten*).

Im gesamten Untersuchungszeitraum führten 159 Rechtsänderungen zu neuen

6 Blankart (2011): 628 f.

7 Schaltegger/Weder (2011): 91 f.

8 Bundesrat (2001): 2305.

9 Bundesrat (2001): 2332 f.

Zentralisierungen oder Finanzierungs- beziehungsweise Aufgabenverbänden (siehe *Abbildung 2*). Eine Dezentralisierung konnte – mit Ausnahme der NFA-Vorlage selbst – nicht festgestellt werden. Vor der Annahme der NFA im November 2004 führten 32 Erlasse, im Zeitraum danach 127 Erlasse auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu einer zusätzlichen Zentralisierung oder Verflechtung. Aus den 159 Erlassen resultierten 44 Zentralisierungen und 115 Verflechtungen. Davon betrafen 8 die Verfassung (5%), 123 das Gesetzesrecht (77%) und 28 das Verordnungsrecht (18%). In 147 Fällen kam der politische Input zu Rechtsänderungen vom Bundesrat oder den eidgenössischen Räten, in 7 Fällen vom Volk, und in lediglich 5 Fällen führten kantonale Konkordate zu einer zusätzlichen Zentralisierung oder Verflechtung.

Nimmt man die Kategorien der Systematischen Rechtssammlung des Bundesrechts (SR) zu Hilfe, fällt auf, dass rund ein Fünftel der gefundenen Verflechtungs- bzw. Zentralisierungserlasse in der Kategorie «Gesundheit, Arbeit, Soziale Sicherheit» anfallen (siehe *Abbildung 3*). Stark betroffen sind auch die beiden Kategorien «Wirtschaft, Technische Zusammenarbeit» und «Volk, Staat, Behörden». Am wenigsten kommt die Kategorie «Landesverteidigung» vor, in der der Bund eine umfassende Aufgabenkompetenz hat.¹⁰ Dasselbe gilt für die Kategorie «Finanzen», in die traditionelle zentralstaatliche Tätigkeiten wie das Zollwesen und das Münzwesen fallen.

Die zeitliche Abfolge der Rechtssetzung lässt erkennen, dass vor allem zwischen der Abstimmung über die NFA im Herbst 2004 und ihrem Inkrafttreten Anfang 2008 ein Schub an Zentralisierungen und Verflechtungen einsetzte. In diesem Zeitraum wurden 32 einschlägige Rechtsänderungen gefunden, die allesamt vom Bundesrat oder den eidgenössischen Räten veranlasst wurden. Ein Beispiel ist die Revision der Bildungsverfassung im Jahr 2006. Auch nach dem Inkrafttreten der NFA finden sich 80 neue Zentralisierungen und Verflechtungen. Beispielsweise wurde mit dem Verfassungsartikel zur Förderung der musikalischen Bildung diese teilweise zu einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen erklärt.¹¹

Der Auslöser für Zentralisierungen und Verflechtungen kann auch vom Volk ausgehen, wie die 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative zeigt.¹² Der Grund liegt darin, dass die Initianten von Volksinitiativen ihr

¹⁰ Art. 57–61 BV.
¹¹ Art. 67a BV.
¹² Art. 75b BV.

Abb. 1: Ausgaben nach Staatsebenen (1990–2013)

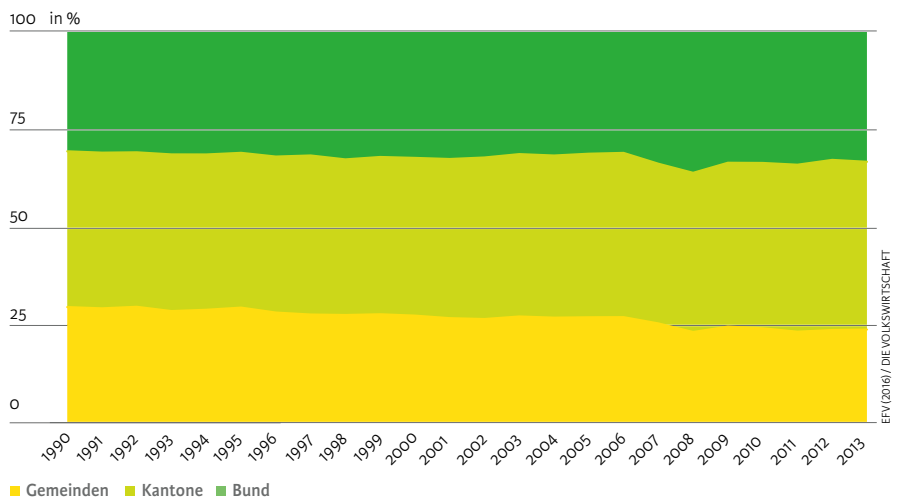


Abb. 2: Anzahl neue Erlasse mit Zentralisierungs- und Verflechtungscharakter auf Bundesebene (2000–2016)

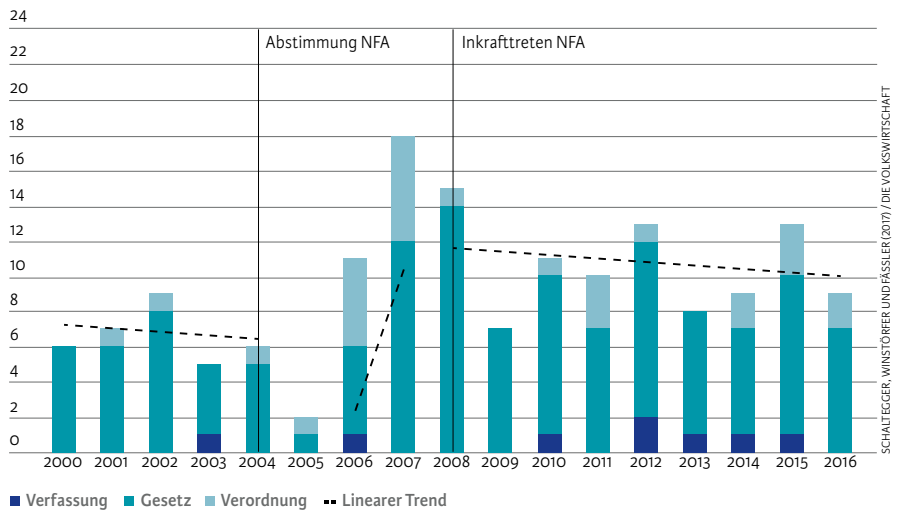
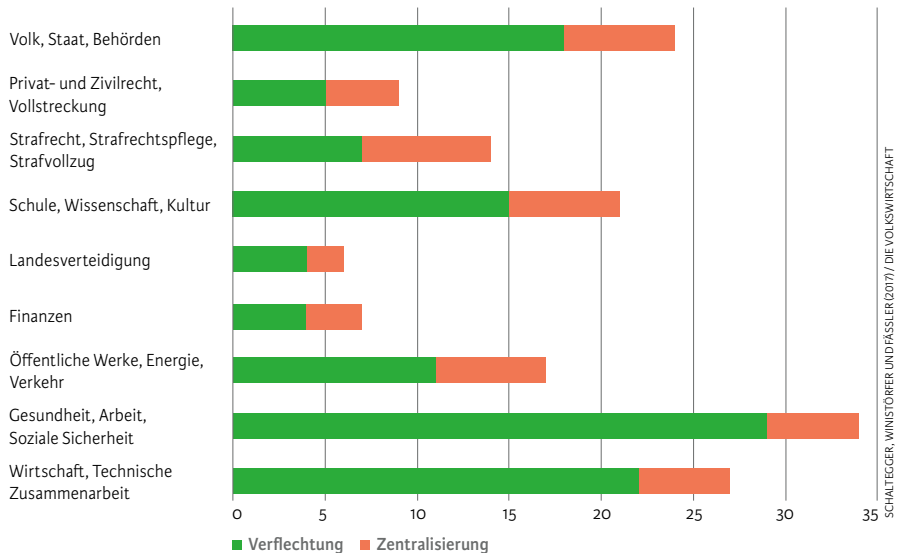


Abb. 3: Zentralisierung und Verflechtung nach Kategorien (Anzahl, 2000–2016)



Anliegen regelmässig im ganzen Land verwirklicht sehen möchten.

Vergleicht man die Trends in den verschiedenen Zeitperioden, ist nach Inkrafttreten der NFA gar eine Zunahme der Zentralisierungen und Verflechtungen festzustellen. Während vor der Abstimmung zur NFA jährlich durchschnittlich rund sieben Erlasse zu Zentralisierungen oder Verflechtungen führten, sind es nach Inkrafttreten der NFA jährlich rund elf Erlasse. Die neu geschaffenen Instrumente des kooperativen Föderalismus – die Programmvereinbarungen bei der Umsetzung von Bundesrecht, die Stärkung der interkantonalen Organe, die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht bei interkantonalen Verträgen – werden diesen Trend weiter begünstigen.¹³ Hinzu kommt, dass die institutionelle Absicherung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung ungenügend ist.

Subsidiaritätsprinzip nur auf dem Papier

Das im Zuge der NFA in der Bundesverfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip – wonach der Bundesstaat dann aktiv in die Angelegenheiten der Kantone eingreifen soll, wenn diese selbst dazu nicht in der Lage sind – hat sich bestenfalls als vage, unverbindliche Leitlinie erwiesen.¹⁴ Auch die Grundsätze für die Zuweisung und die Erfüllung staatlicher Aufgaben, welche das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auf Verfassungsebene heben und das bundesstaatliche Subsidiaritätsprinzip konkretisieren, haben bisher ihre Wirkung nicht entfalten können.¹⁵

Eine Aufwertung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz durch die Gerichte, aber auch durch die politischen Akteure könnte die schleichende Zentralisierung im schweizerischen Bun-

desstaat einschränken. Die Einschätzung des Bundesrats, dass es dem schweizerischen Staatsverständnis fremd wäre, die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gerichtlichen Institutionen übertragen zu wollen, enthebt weder ihn noch das Parlament ihrer Verantwortung.¹⁶

Es ist darum zu begrüssen, wenn künftig Vorlagen, welche die Aufgabenteilung und -erfüllung durch Bund und Kantone berühren, speziell auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz geprüft werden, wie es der Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat des ehemaligen Urner GLP-Ständerats Markus Stadler in Aussicht stellte.¹⁷ Ob diese Massnahme zur Eindämmung der Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen beiträgt, wird sich weisen. Zur Bewahrung eines lebendigen Föderalismus bedarf es sicherlich noch weiterer institutioneller Absicherungen.

Erneute Überprüfung sinnvoll

Die Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts zeigen deutlich: Die Schweiz hat sich – entgegen den ursprünglichen Zielen der NFA – weiter in Richtung der Politikverflechtungsbewegung bewegt und sich so in ihrer Reform- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt; es droht eine Perpetuierung des Status quo.

Da in Zeiten eines verschärften Standortwettbewerbs eine regelmässige Überprüfung der Verwaltungsaufgaben wesentlich für den Erfolg eines Landes ist, scheint eine erneute «Neugestaltung der Aufgabenteilung» folgerichtig. Idealerweise wäre dies mit einem Trennsystem verbunden, das konsequent auf Ausgaben- und Einnahmenverbände zwischen den Staatsebenen verzichtet. Nur wenn der Kreis der Kostenträger und Nutzniesser mit demjenigen der Entscheidungs-

träger identisch ist – wenn also dieselben Personen, welche es auch finanzieren, über das Angebot an öffentlichen Leistungen bestimmen –, lassen sich die Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen langfristig eindämmen.



Christoph A. Schaltegger

Professor für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen



Marc M. Winistörfer

Doktorand an der Universität Luzern



Luca Fässler

Student, Master of Arts in Politischer Ökonomie an der Universität Luzern

13 Siehe Schaltegger/Winistörfer (2014): 201 ff.

14 Art. 5a BV sowie BGE 138 I 378 ff. (395), E. 8.4.

15 Art. 43a BV.

16 Bundesrat (2001): 2458.

17 Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412.

Literatur

Blankart, Charles B. (2011). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8. Aufl., München 2011.

Bundesrat (2001). *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)* vom 14. November 2001, BBl 2002: 2291–2559.

Buchanan, James M. und Brennan, Geoffrey (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2016). *Ausgaben der öffentlichen Haushalte*. Bern.

Oates, Wallace E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*, in: *Journal of Economic Literature* 37, S. 1120–1149.

Olson, Mancur (1969). *The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in: *The American Economic Review* 59, S. 479–487.

Schaltegger, Christoph A. und Weder, Martin (2011). *Finanzausgleichsreform in der Schweiz aus Prozesssicht*, in: Peter Biwald, Peter Bussjäger, Hans Pitlik und Margrit Schratzenstaller (Hgg.), *Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat: Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze*, Wien/Graz, S. 75–99.

Schaltegger, Christoph A. und Winistörfer, Marc M. (2014). *Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat*, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 65, S. 182–228.

Scharpf, Fritz W. (1985). *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahrschrift* 26, S. 323–356.