

Die schleichende Zentralisierung im Bundesstaat

Ob eine Verfassungsgerichtsbarkeit den Föderalismus tatsächlich stärken würde, ist unklar. Wirksamere Zentralisierungsbremsen könnten bei den direktdemokratischen Instrumenten ansetzen. Dies würde gleichzeitig auch die politische Legitimation erhöhen. Von Christoph A. Schaltegger und Marc M. Winistorfer

Am 28. November 2004 stimmten Volk und Stände der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit einer deutlichen Mehrheit der Stimmenden von 64,4 Prozent und mit Ausnahme von Schwyz, Zug und Nidwalden allen Kantonen zu. Seit 2008 ist die NFA in Kraft. Im März 2014 veröffentlichte der Bundesrat den zweiten Wirksamkeitsbericht für die Periode 2012 bis 2015 und kam zu einem günstigen Urteil: Gravierende Schwachstellen bestünden nicht. Politisch im Brennpunkt steht dabei meist der Finanzausgleich im engeren Sinne, also das System der Ressourcen- und Lastenausgleichszahlungen.

Ein wichtiges Ziel scheint hingegen kaum mehr grosse Beachtung zu finden: die Aufgabenentflechtung. Dies ist umso bedauernswerter, als doch der eigentliche Anstoss zur NFA aus der komplexer gewordenen Aufgabenverflechtung und dem daraus resultierenden Vollzugsföderalismus kam. An der Finanzdirektorenkonferenz 2001 in Genf sprach der damalige Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Kaspar Villiger, im Rahmen der Vorarbeiten zur NFA bildlich von der Verschlammung des Föderalismus. In der ökonomischen Literatur wird dieses Phänomen vieler Bundesstaaten als Prozess der schlechenden Zentralisierung der Staatstätigkeit beschrieben; es wirkt die ausgeprägte Anziehungskraft des «zentralen Etats» mit zunehmenden Verbundfinanzierungen und Verbundaufgaben.

Der Impuls kommt dabei sowohl vom Bund als auch von den Kantonen. Einerseits hat der Bund starke Anreize, neue Finanzquellen, neue Aufgaben oder neue Regelungskompetenzen an sich zu ziehen und dadurch den eigenen Einfluss zu stärken. Beredtes Beispiel dafür ist der Bildungsartikel, der seit 2006 eine wesentliche Verschiebung von Kompetenzen hin zum Bund zur Folge hat: der subsidiären Kompetenzen zur Harmonisierung des Schulwesens (Art. 62 Abs. 4 BV) und des Hochschulwesens (Art. 63a Abs. 5 BV). Ferner erhielt der Bund die Kompetenz, die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge zu fördern sowie Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festzulegen (Art. 66 Abs. 1 BV).

Andererseits lässt sich die Zentralisierung auch auf das Kalkül der Kantone zurückführen. Aus ihrer Sicht ist es oft attraktiv, die Verantwortung für komplexe Aufgaben über eine Verbundregelung bzw. ein eidgenössisches Rahmengesetz teilweise an den Zentralstaat abzutreten, wenn gleichzeitig keine Steuerkompetenzen abgegeben werden müssen. So bietet sich die Möglichkeit, die Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch andere Kantone mitfinanzieren zu lassen. Mit der Aufgabenverflechtung geht dabei die Verwischung der politischen Verantwortung einher.

Die kantonalen Fachkonferenzen nehmen in diesem Rahmen nicht selten die Rolle eines Quasi-Kartells ein und üben einen Harmonisierungsdruck auf die kantonalen Regierungen aus. - Aus der Aufgaben- und Politikverflechtung resultiert ein Handlungs- und Reformstau, welcher die politische Entscheidungsfindung und deren Implementierung durch die verschiedenen Staatsebenen erheblich erschwert. Unklare Kompetenzen verursachen dabei Ineffizienzen - teure und bürgerferne Lösungen sind das Resultat. Folgerichtig orientierte man sich bei der Aufgabenentflechtung in der NFA am Gedanken der fiskalischen Äquivalenz - der Einheit von Finanzierung, Nutzung und Entscheidung. Die Ambition nach einer konsequenten Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen musste aber bereits bei der NFA vielen politischen Kompromissen Tribut zollen. Seither schreitet der Prozess der schlechenden Zentralisierung unvermindert voran.

Wie könnte der Prozess der schlechenden Zentralisierung gebremst werden? In der Botschaft zur NFA schlug der Bundesrat vor, dem Bundesgericht die Befugnis einzuräumen, Bundesgesetzen die Anwendung zu versagen, wenn sie gegen eine verfassungsmässig gewährleistete Zuständigkeit der Kantone verstossen. Die Einführung einer eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit scheiterte jedoch

am Veto des Ständerats. Ob eine Verfassungsgerichtsbarkeit den Föderalismus gestärkt hätte, ist ohnehin unklar. Untersuchungen im Ausland zeigen, dass Gerichtsinstanzen der oberen Staatsebene den Integrationsbestrebungen tendenziell zugeneigt sind und sich kaum als Hüter des Föderalismus eignen.

Eine Alternative wäre der Ausbau direktdemokratischer Instrumente. In der parlamentarischen Beratung zur NFA scheiterte der Beschluss des Ständerats, die Mindestanzahl des Kantonsreferendums von acht auf fünf Kantone zu senken, im Nationalrat. Das Erfordernis des Ständemehrs in Bereichen der föderalistischen Aufgaben- und Finanzordnung wäre allerdings - in Verbindung mit höheren Quoren - eine mögliche institutionelle Absicherung des fiskalischen Föderalismus.

Gleiches würde für die Unterstellung der Bundesbeschlüsse über die Grundbeiträge des Lasten- und des Ressourcenausgleichs unter das obligatorische Referendum gelten. Einerseits würde es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, ihre Präferenzen besser auszudrücken als im parlamentarischen Verfahren, und andererseits stellt das Referendum ein Instrument dar, politischen Stimmentausch im Parlament zu erschweren.

Nicht zu unterschätzen ist zudem der Effekt, den solche direktdemokratischen Instrumente generell auf die Legitimation politischer Entscheidungen ausüben. Mit ihrem Ausbau würde die politische Legitimation des Finanzausgleichs erheblich erhöht.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen, **Marc M. Winistorfer** ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Luzern.