

Der neue Finanzausgleich : eine föderalistische "Konterrevolution"?

Autor(en): **Hänsenberger, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **77 (1999)**

Heft 2

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341488>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Mein Schlussgedanke zum europäisch-schweizerischen Haus in der globalisierten, regionalisierten Eurowelt lautet folgendermassen: Es gibt Visionen und wie immer müssen diese ständig neu hinterfragt werden. Es gibt die Brüche und die Diskontinuitäten, die schmerzhaft sind. Trotzdem: Die Europäische Union ist einer der wenigen grossen politischen Gebilde, die Hoffnungen auf eine soziale und

politische Demokratisierung wenigstens erlauben. Angesichts der politischen Entwicklung der Schweiz der letzten Jahre wünschte ich mir, dies auch von meinem Heimatland behaupten zu können.

Regula Stämpfli ist freiberufliche Politologin und lebt in Brüssel und Bern.

Der neue Finanzausgleich: eine föderalistische «Konterrevolution»?

Mitte April hat Bundesrat Kaspar Villiger den Schlussbericht zum neuen Finanzausgleich NFA vorgestellt und in die Vernehmlassung geschickt. Damit findet eine Arbeit ihre Konkretisierung, die Anfang der neunziger Jahre vom Eidg. Finanzdepartement mit einer Finanzausgleichsbilanz eingeleitet wurde und die die Finanz-

Urs Hänsenberger

direktorenkonferenz 1992 mit einem Thesenpapier reagierte. Es folgte eine Expertise. Eine eingesetzte Projektorganisation gab 1996 die allgemeinen Grundzüge des NFA in die Vernehmlassung, bei der die SP Schweiz insbesondere die vorgeschlagene neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kritisierte. Eine ausgebauten Projektorganisation trieb anschliessend die Konkretisierung weiter. Seitens der Kantone übernahm dabei die

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine umfassende Koordinationsfunktion. Die im Schlussbericht NFA unterbreiteten Vorschläge hätten eine weitreichende Reorganisation des schweizerischen Staatswesens zur Folge. Die Auswirkungen im einzelnen sind noch nicht überall ganz klar. Es bedarf deshalb noch einer breiten und vertieften Diskussion. In diesem Artikel ist deshalb – und aus Platzgründen – nur eine erste Annäherung möglich. Im Vordergrund stehen neben einer gerafften Darstellung des NFA deshalb vorerst die grundsätzlichen Fragestellungen.

Mängel des geltenden Finanzausgleichs

Der heutige Finanzausgleich von 1953 besitzt zweifellos erhebliche Mängel: Er ist unübersichtlich, intransparent, setzt

**Der heutige
Finanzausgleich
ist unübersicht-
lich, intransparent
und erfüllt die
Ausgleichswirkung
zugunsten finanz-
schwacher
Kantone
ungenügend.**

zum Teil falsche Anreize und erfüllt die angestrebte Ausgleichswirkung zugunsten der finanzschwachen und der mittelstarken Kantone nur ungenügend. So sind heute gegen 40 Bundessubventionen mit Finanzkraftzuschlägen verbunden. Damit werden Förderziele mit Ausgleichszielen vermischt. Ein Teil der Kantonsanteile bei der direkten Bundessteuer, bei der Verrechnungssteuer oder bei der Verteilung der Nationalbankgewinne ist ebenfalls finanzkraftabhängig. Mit den Bundessubventionen wird meist ein fixer Prozentsatz der kantonalen Aufwendungen abgegolten, was bei den Kantonen nicht gerade das Sparverhalten fördert. Moniert wird auch der existente Kompetenzwirrwarr. Der Reformbedarf ist somit unbestritten.

Der NFA – auf den ersten Blick bestechend

Der NFA – der hier nur in den grössten Umrissen dargestellt werden kann – sieht folgende Instrumente und Ziele vor:

1. Aufgaben- und Finanzentflechtung (wer zahlt, befiehlt) zwischen Bund und Kantonen: 6 Aufgabenbereiche werden vollständig beim Bund zentralisiert; 15 gehen in die integrale kantonale Verantwortung, und 15 werden teilentflochten.
2. Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit institutionalisiertem Lastenausgleich (der heute freiwillig ist): In 9 Aufgabenbereichen müssen die Kantone verbindlich zusammenarbeiten. Auf Antrag einer Mindestzahl von Kantonen kann der Bund interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären. Unter bestimmten Bedingungen kann der Bund ebenfalls bei regionalen Verträgen eine Beteiligungspflicht vorsehen. Die Stellung der Städte (Zentrumslasten) ist noch etwas unklar.
3. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei den verbleibenden Verbundaufgaben Bund/Kantone:

Eine Kompetenzentflechtung soll dem Bund die strategische Führung zuweisen, den Kantonen bleibt die operative Verantwortung. Prozentuale Bundessubventionen werden ersetzt durch Global- oder Pauschalbeiträge. Spezialgesetze werden «entschlackt» und ergänzt durch Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen.

4. Neues finanzielles Gleichsystem, beim dem die Politik über das quantitative Ausgleichsziel entscheidet: Auf der Basis eines neuen Ressourcenindex wird – getrennt vom interkantonalen Lastenausgleich – ein neuer horizontaler Ressourcenausgleich zugunsten der finanzschwachen und mittelstarken Kantone eingeführt, der von den finanzstarken Kantonen berappt wird. Diejenigen Kantone, die dennoch nicht auf einen Mindestwert (z.B. 90 bei einem Mittelwert von 100) kommen, erhalten vom Bund zusätzlich eine finanzielle Mindestausstattung, um die Mindestgrenze zu erreichen. Zusätzlich erhalten einzelne Kantone mit besonderen Lasten vom Bund einen Belastungsausgleich aufgrund geografisch-topografischer oder soziodemografischer (Altersstruktur, Anteil SozialhilfeempfängerInnen, Anteil ausländische Bevölkerung, Erwerbslosenquote) Besonderheiten. Die Kantone sollen im neuen System auch über mehr zweckfreie Mittel verfügen.

Das Resultat erscheint in sich logisch und rational, wenn auch reichlich technokratisch. Es kann auch als innovativ bezeichnet werden. Die vorliegenden Modellrechnungen können allerdings nicht auf eine voll gesicherte statistische Datenbasis zurückgreifen.

Die Finanzpolitiker und die KdK haben das Sagen

Von Beginn weg trug das Projekt die Handschrift der FinanzpolitikerInnen,

bei denen es oft Zufall war, wenn sie andere betroffene Departemente konsultierten. Deren finanzpolitische und technokratische Logik dominiert dementsprechend. Sprachlich überwiegt der redundante liberale Effizienzdiskurs des NPM. In der Vorlage 1996 versprach man sich noch Einsparungen von über 3 Milliarden Franken. Nachdem der NFA in Verruf geriet, ein Sparprojekt, verbunden mit Leistungsabbau, zu sein, ist heute die Rede von Kostenneutralität (Nullsummenspiel) bei gleichzeitigen Effizienzgewinnen von rund 2,5 Milliarden (laut Versprechungen ohne Leistungsabbau).

Die Spardrohung bleibt aber auf dem Tisch. Denn niemand kann a priori garantieren, dass es bei den kantonalisierten Aufgabenbereichen nicht zu Abstrichen kommen wird, beispielsweise bei den kollektiven Leistungen der IV, der Erwachsenenbildung, den Stipendien, der Wohnbauförderung. Auch kann der höhere Anteil an zweckfreien Mitteln von den Kantonen theoretisch zu Steuersenkungen missbraucht werden.

Präsent im NFA sind ebenfalls die in den letzten Jahren ins Kraut schiessenden Machtgelüste der KdK – ein demokratisch kaum legitimes, aber faktisch sehr einflussreiches Lobbyorgan der Kantone und Ansprechpartner des Bundes, das Prof. Raimund E. Germann in der NZZ (12.12.1998) auch schon als tagsatzungsähnliches Gebilde disqualifiziert hat. So hat die KdK auch schon echte Mitbestimmungskompetenzen in der schweizerischen Aussenpolitik gefordert, mehr als heute dem eidg. Parlament zustehen!

Damit kommen wir zu einer weiteren Dimension des NFA. Mit dem scheinbar sachlichen Argument der Schaffung von rationaleren, effizienteren, transparenteren und politisch leichter steuerbaren Finanzflüssen soll eine Reföderalisierung der schweizerischen Staatsordnung eingeleitet werden. Dahinter steht damit gleichsam das Bündnis von (neoliberalen) FinanzpolitikerInnen und Struktur-

konservativen. Das Ergebnis: ein Schritt vorwärts ins letzte Jahrhundert.

Staatspolitischer Anachronismus

Um das zu verdeutlichen, müssen wir uns den staatspolitischen Grundbekenntnissen des Schlussberichts und den vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmungen zuwenden. So lesen wir: «Die Eigenständigkeit der Kantone ist gegenüber der nachgeführten BV noch deutlicher zum Ausdruck zu bringen» (S. 32). Der Bund soll sich wieder auf seine eigentlichen Kernaufgaben konzentrieren (S. 21). Vorgeschlagen wird neu ein Subsidiaritätsartikel in der BV (Art. 3bis): «Bei der Zuweisung staatlicher Aufgaben und bei deren Erfüllung ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.» Nebenbei: Hier ist auch das Verhältnis zwischen Staat und Privaten angesprochen: «Dem Staat sollen diejenigen Aufgaben zugewiesen werden, welche die Privaten allein nicht befriedigend erfüllen können» (Anhang, S. 4). Sozialpolitischer Rückschritt ist hier vorprogrammiert.

Dann Art. 42bis Bst. a. (neu): «Der Bund übernimmt diejenigen Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder welche einer einheitlichen Regelung bedürfen». Art. 47 BV über die Eigenständigkeit der Kantone wird zusätzlich präzisiert: Der Bund belässt ihnen ausreichend eigene Aufgaben, beachtet ihre Organisationsautonomie, belässt ihnen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die nötigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

Hier wird – neben einer Rekantonalisierung – einerseits ein verfassungsrechtliches Bollwerk gegen künftige Bundeslösungen errichtet und andererseits auch noch dessen Finanzierung gesichert – auch mit Bundesmitteln (die neuen Kantonseinnahmen über die LSVA und eine erhöhte Reingewinnausschüttung der Nationalbank bleiben übrigens bei der

Mit dem scheinbar sachlichen Argument der Schaffung effizienteren und politisch steuerbaren Finanzflüssen soll eine Reföderalisierung eingeleitet werden.

**Man muss sich
fragen, weshalb
der Bund künftig
nicht mehr mit
finanziellen
Anreizen steuern
soll.**

kostenneutralen Verrechnung des NFA unerwähnt). Diese Vorschläge werden als alternativlos und als logische Folge und Voraussetzung des NFA dargestellt. Eine weiterreichende staatspolitische Reflexion fehlt.

Dieser föderalistische Machtpoker gefährdet die Zukunftsfähigkeit der Schweiz in einem regionalisierten (EU) und globalisierten Umfeld. Thomas Cottier und Daniel Wüger zeigen die Problematik in diesem Heft auf. Sie fordern entsprechend flexiblere Lösungen jenseits der heute geltenden und vom NFA noch verschärften strikten Kompetenzabgrenzungen (Entflechtungen) zwischen Bund und Kantonen, ohne jedoch die integrationspolitische Bedeutung des Föderalismus in Frage stellen zu wollen. Damit noch nicht genug: In verschiedenen neuen Bestimmungen in Art. 48 BV soll eine Pflicht der Kantone zur Zusammenarbeit statuiert werden. Neu sollen interkantonale Organe Erlasse beschliessen, die Rechtssätze enthalten. Es gilt dann: Vorrang des interkantonalen Rechts gegenüber dem kantonalen Recht. Kritisiert wird hier nicht die Zusammenarbeit der Kantone (bezeichnenderweise versucht man den damit verbundenen Souveränitätsverlust der Kantone wortreich mit der noch grösseren Gefahr der Überzentralisierung zu verteidigen; S. 37f.), sondern dass neben Bund, Kantonen und Gemeinden auf Verfassungsstufe eine vierte Staatsebene eingeführt wird, die klar in Konkurrenz zum Bund tritt und von den Kantonen beherrscht wird. Nicht nur staatspolitisch ist dies inakzeptabel. Die Schweiz ist auch viel zu klein, um das Problem, dass die Kantonsterritorien immer weniger mit den realen Problemräumen übereinstimmen, mit der Vervielfältigung föderaler Strukturen sinnvoll lösen zu können. Effizienzüberlegungen wären auch hier angebracht. Im übrigen muss man sich fragen, weshalb der Bund künftig nicht mehr mit finanziellen Anreizen steuern soll. Auch

ein solches Anreizsystem kann viel effizienter ausgestaltet werden als das geltende Subventionssystem und wird beispielsweise in der Regionalpolitik (Pauschalabgeltungen) oder in der Landwirtschaftspolitik (ökologische Direktzahlungen) auch schon praktiziert.

Demokratieabbau

Was der neuen, vierten Staatsebene – im Gegensatz zu den anderen – auch fehlt, sind eigenständige demokratische Strukturen (Volksrechte, Parlament), wobei der Unsinn dieser Konstruktion erst recht offensichtlich würde, wollte man ein transkantonales Parlament neben dem Bundesparlament postulieren.

Das ist aber auch gar nicht beabsichtigt. Vielmehr fügen sich diese Vorschläge in eine seit längerem stattfindende Entwicklung in Richtung Exekutivstaatlichkeit ein – auf Kosten der Rechte der Parlamente. Die KdK ist ein Beispiel dafür. Stichworte sind hier auch Konkordate, Leistungsvereinbarungen, Zweckverbände oder die Leistungsverträge im Zusammenhang mit den im NFA vorgeschlagenen Verbundaufgaben. So soll in Art. 46 BV ebenfalls das Recht von Bund und Kantonen statuiert werden, bei der Umsetzung von Bundesrecht miteinander Verträge abzuschliessen, wobei, wie oben ausgeführt, die Bundesgesetze entschlackt werden sollen. Dieses Vertragsdenken entspricht der Übertragung des NPM, also eines betriebswirtschaftlichen Konzeptes, auf die zwischenstaatlichen und damit politischen Beziehungen. Bei der konkreten Ausgestaltung der betroffenen Politiken haben die Parlamente – das zeigen die Erfahrungen – immer weniger mitzubestimmen. Sie können exekutiv Vorgefertigtes wie bei Staatsverträgen in der Regel nur noch absegnen (Konkordatsfalle).

Die demokratischen Defizite sind inzwischen so offensichtlich, dass schon erste Beispiele überregionaler parlamentari-

scher Versammlungen entstehen. Das ist einerseits ein positives Zeichen, andererseits untergräbt eine Vielzahl solcher Versammlungen oder Ausschüsse sowohl die Transparenz wie die Effizienz und überlastet zudem die Beteiligten. Einen rationalen und demokratischen Ausweg aus diesem Institutionengestrüpp verspricht wohl einzig eine vernünftige Gebietsreform (z.B. 5-7 Grosskantone).

Ausblick

Trotz neuem Ressourcenausgleich und Staatsreform ist der zusätzliche Umverteilungseffekt des NFA relativ beschränkt. Der finanzschwächste Kanton Wallis würde gemäss Modellrechnung mit knapp 600 Franken pro Kopf entlastet. Das Problem der wachsenden kantonalen Steuerbelastungsunterschiede, die zwischen dem Kanton Schwyz und dem Kanton Jura in gewissen Fällen dem Faktor 3 entsprechen, bleibt ungelöst. Ein entsprechender Ausgleich wird unter den Vorzeichen des «Wettbewerbsföderalismus» (S. 23) und des erwünschten interkantonalen Steuerwettbewerbs (S. 170) aber explizit abgelehnt. Angesichts des realen Problemdrucks und der Missachtung des Gleichbehandlungsgebotes ist der NFA wohl der letzte Versuch, Schritte in Richtung einer materiellen Steuerharmonisierung zu verhindern.

Die Weichenstellungen zum NFA passierten bereits Anfang der neunziger Jahre. Neue Herausforderungen wie die europäische Integration bleiben unberücksichtigt. Deshalb bedarf es einer neuen Grundsatze debatte darüber, wie der schweizerische Föderalismus im Zeitalter von europäischer Integration und Globalisierung sowie unter Wahrung der demokratischen Rechte sinnvoll ins nächste Jahrtausend geführt werden kann. Auf diesem Hintergrund ist der vorgeschlagene NFA als Ganzes alles andere als eine «Ausgangsbasis für einen funktionsfähigen und modernisierten Bundesstaat» (S. 45).

Die kommenden politischen Auseinandersetzungen über den NFA werden aber hart werden. Den KritikerInnen wird man vorwerfen, die Modernisierung und den effizienten und bürgernahen Einsatz von Steuermitteln und anderes mehr verhindern zu wollen. Man wird auch damit argumentieren, dass mit dem NFA ein in sich differenziertes, kohärentes und ausgewogenes Modell entwickelt worden ist, das nur integral Bestand haben kann und deshalb alternativlos ist, weil jede Änderung das Kartenhaus zum Einstürzen bringen würde (vgl. S. 151).

Literatur:

Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schlussbericht der vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation. Bern und Solothurn, 31. März 1999.

Urs Hänsenberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SP-Fraktion der Bundesversammlung und RR-Redaktionsmitglied.

