

Schwierige Aufgabenteilung im Föderativstaat : Lösungsvorschläge für den schweizerischen Bundesstaat

Autor(en): **Eberhard, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **58 (1978)**

Heft 9

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163445>

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.

Schwierige Aufgabenteilung im Föderativstaat

Lösungsvorschläge für den schweizerischen Bundesstaat

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Pflichten zwischen Zentral- und Gliedstaat gehört neben der Entscheidung, was denn überhaupt Sache des Staates sei, zu den existentiellen Fragen jedes Bundesstaates. Eine Ordnung, die vorab der obersten Ebene Entscheidungsbefugnisse einräumt und die nachgeordneten Instanzen zu reinen Befehlsempfängern degradiert, führt zu einer Aushöhlung des Föderalismus und lässt die Eigeninitiative in den Regionen erlahmen. Umgekehrt hat ein Zustand, in dem praktisch allein die Gliedstaaten «das Sagen haben» und der Zentralstaat nicht einmal zum Erlass von Rahmenrichtlinien in nationalen Fragen berechtigt ist, erfahrungsgemäss einen erheblichen Wirrwarr zur Folge. Die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung kann dadurch empfindlich beeinträchtigt werden. Hier eine Ordnung zu finden, bei der die einzelnen Regionen möglichst selbständig über ihr eigenes Schicksal bestimmen, ohne dafür die Zentralgewalt zur Entscheidungsunfähigkeit zu verdammen, ist ein äusserst heikles und vielschichtiges Problem. Weder die eine noch die andere staatliche Ebene ist bereit, sich das Terrain eingrenzen zu lassen, wogegen man bei der Lösung finanzieller Fragen gern mit dem Finger auf andere verweist. Dass dieser Umstand zweckmässige Lösungen nicht immer begünstigt, liegt auf der Hand. Schliesslich dürften – um zum konkreten Fall Schweiz vorzustossen – manche in einer falschen Lagebeurteilung von der Annahme einer kantonalen Autonomie ausgehen, wo diese faktisch und entgegen der formalen Regelung längst nicht mehr im vollen Ausmass besteht (Mittelschulen).

Zersplitterte Kompetenzen

Die heutige Ordnung ist nicht immer aus Zweckmässigkeitsüberlegungen heraus entstanden. Neue Aufgaben, die man dem Staat glaubte überantworten zu müssen, wurden oft gerade derjenigen Ebene zugeschoben, die im entsprechenden Moment eine gesündere Finanzlage aufwies. Einige

Beispiele sollen die *Komplexität des heutigen Kompetenz- und Finanzierungsgefüges* in der Schweiz demonstrieren. Der Nationalstrassenbau etwa ist grundsätzlich durch den Bund legiferiert. Der Vollzug verteilt sich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien wie folgt: Während der Bund die Planung und generelle Projektierung besorgt, an der Ausführungsprojektierung mitbeteiligt ist und die Oberaufsicht über die Nationalstrassen ausübt, sind die Kantone für den Landerwerb, den Bau, Unterhalt und Betrieb zuständig. An den Erstellungskosten beteiligt sich der Bund zum Teil massgebend; die Betriebs- und Unterhaltskosten werden vorderhand noch fast vollumfänglich von den Kantonen getragen. Geplant ist ein stärkeres Bundesengagement für die Unterhaltsaufwendungen. Die Hauptstrassen auf der anderen Seite sind formell Kantonssache. Hingegen findet sich in einem offiziellen Bericht der bezeichnende Satz: «Im Rahmen der bundesrechtlichen Subventionsbestimmungen ist die rechtsatzmässige Einkleidung von Projektierung, Bau, Unterhalt und Betrieb der Hauptstrassen Sache der Kantone.» So beeinflusst der Bund über den Treibstoffzollertrag diese Strassenkategorie in wesentlichem Ausmass.

Im Bereich der AHV – umfassend von der Eidgenossenschaft geregelt – werden die Kantone zur Finanzierung herangezogen, ohne aber über ein eigentliches Mitspracherecht zu verfügen. Ein irritierendes Bild bietet auch der Sektor Krankenversicherung. Das einschlägige Bundesgesetz (fussend auf einem Verfassungsartikel, der dem Bund das Gesetzgebungsrecht zuspricht) sieht die Gewährung von Kopfbeiträgen an die anerkannten Krankenkassen sowie die Aufstellung bestimmter Mindestvorschriften vor. Der finanzielle Aufwand des Bundes ist in den letzten Jahren aufgrund der «Kostenexplosion» im Gesundheitswesen ständig gestiegen. Die Kantone und Gemeinden haben von der Möglichkeit zur Einführung der obligatorischen Krankenversicherung unterschiedlich Gebrauch gemacht: Fünfzehn Stände kennen das Obligatorium, sechs haben diese Befugnis an die Gemeinden delegiert, und in vier Kantonen ist weder ein kantonales noch ein kommunales Obligatorium bekannt. Die Kantone gewähren den anerkannten Krankenkassen jährliche Beiträge an die Kosten der Krankenpflegeversicherung.

Die Volksschulen unterstehen kantonalen Regelungen, ihre Führung aber ist durchwegs den Gemeinden übertragen. Trotzdem leistet der Bund Beiträge an die Kantone; sie fallen jedoch im Vergleich zu den Gesamtkosten nicht ins Gewicht. Mithin kann von einem eigentlichen Subventionszweck nicht gesprochen werden. In einem Konkordat verpflichteten sich die Stände zu einer gewissen Harmonisierung der Schulgesetzgebungen, was bisher jedoch nur sehr begrenzt an die Hand genommen wurde. Eine vom Laien fast nicht durchschaubare Situation herrscht auf dem Hoch-

schulsektor, wo sich zahlreiche Institutionen um eine gesamtschweizerische Koordination bemühen. Zwar sind die Kantone Träger der meisten Universitäten, doch kann der Bund durch Gesetzgebung ebenfalls Einfluss nehmen (Medizinalberufe, Hochschulförderung), und er trägt auch zu den Betriebskosten und Investitionsausgaben bei. Aufgrund der steigenden Kosten hat sich in letzter Zeit das Problem akzentuiert, wieweit Nicht-hochschulkantone, die Studenten an die Universitäten entsenden, an den Aufwendungen der Hochschulkantone beteiligt werden können.

Diese Beispiele – die Liste liesse sich ohne weiteres verlängern – lassen bereits das Wesen des Status quo erkennen. In immer mehr Bereichen ist in den vergangenen Jahren eine *Kompetenzverwischung* eingetreten, indem sowohl der Bund wie die Kantone an der Lösung einer Aufgabe beteiligt wurden. Dabei ist die allgemeine Entwicklung durch eine *Verlagerung der wesentlichen Entscheidungen von unten nach oben* gekennzeichnet. Pauschal gesagt, setzt der Bund auf immer mehr Gebieten die Normen, während die Kantone für deren Anwendung und Durchsetzung zuständig sind; ein treffliches Beispiel dafür ist etwa das berufliche Bildungswesen. Dies hat begreiflicherweise dem Unwillen der Stände gerufen, die sich nicht einfach als Vollzugsorgane der Zentralgewalt verstehen möchten. Andererseits ist das Eingreifen des Bundes in gewissen Bereichen aber auch auf die mangelnde Koordination zwischen den Gliedstaaten zurückzuführen.

Komplexe Finanzströme zwischen Bund und Kantonen

Parallel dazu hat die geschilderte Entwicklung auf der finanziellen Seite zu einer *vermehrten Abhängigkeit der Kantone von Bern* geführt. In der Nachkriegszeit wurden zahlreiche neue Aufgaben an den Staat herangetragen (Nationalstrassen, Gewässerschutz). Da sich die Kantone zu deren alleiniger Erfüllung ausserstande sahen, wurde der Bund zur teilweisen Finanzierung verpflichtet. Auf diese Weise stammt heute ein Viertel der kantonalen Einnahmen, nämlich über 4 Milliarden Franken, aus Übertragungen des Zentralstaates. Im Jahr 1975 beispielsweise flossen 2,0 Milliarden in Form von über vierzig Subventionsarten, 1,1 Milliarden sogenannte Rückvergütungen (grösstenteils für den Nationalstrassenbau) und 1,0 Milliarden als Anteile an den Bundeseinnahmen an die Stände. In umgekehrter Richtung leisteten die Kantone 0,7 Milliarden an die bundeseigenen Sozialwerke, namentlich die AHV/IV, und führten 2,3 Milliarden als Ertrag der Wehrsteuer und des Militärpflichtersatzes an den Bund ab. Zwischen den beiden Ebenen besteht also ein komplexes finanzielles Transfersystem.

Die detaillierten Zahlen offenbaren einen weiteren Tatbestand, der bei

der Diskussion um die bundesstaatliche Finanzierung öffentlicher Ausgaben keinesfalls ausser acht gelassen werden darf. Unter dem Stichwort des «horizontalen Finanzausgleichs», also der Berücksichtigung der unterschiedlichen Wirtschafts- und Finanzkraft der einzelnen Regionen, ermöglicht es der Bund finanzschwachen Kantonen insbesondere im Rahmen der Subventionen und der Rückvergütungen, einen namhaften Teil ihres Haushaltes mit Geldern aus Bern zu bestreiten, und dies in einem wesentlich grösseren Ausmass, als es den finanzstarken Kantonen möglich ist. Zudem zeigt die Statistik, dass 1975 zwar 18 Kantone mehr Mittel vom Bund empfangen, als sie ihm ablieferten; umgekehrt ergibt sich in den restlichen sieben Fällen ein Saldo zugunsten des Zentralstaates. Wir haben es hier mit einer freundeidgenössischen Solidarität zu tun, die jedoch nur bis an eine gewisse Grenze heran strapaziert werden kann.

Bundesrat Hürlimann meinte an einer Veranstaltung, die Diskussion um die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen dürfe nicht von einem rein buchhalterischen Geist dominiert werden, sondern habe sich von den staatsrechtlichen Notwendigkeiten leiten zu lassen. Dem ist zuzustimmen; nur muss jede öffentliche Aufgabe auch finanziert werden, weshalb eine Neuorientierung ohne Koppelung mit entsprechenden finanziellen Regelungen als wenig sinnvoll erscheint. Schliesslich darf nicht verdrängt werden, dass die verbale Auseinandersetzung um die Frage, was Sache des Bundes und was Kantonsangelegenheit sei, zwar schon seit einiger Zeit stattfindet, es aber erst eines finanzpolitischen «Sachzwangs» – eine noble Umschreibung für Planungsmangel – bedurfte, damit endlich konkrete Schritte in die Wege geleitet wurden. Zuvorderst stehen hier die in den siebziger Jahren ständig wachsenden und unterdessen sattem bekannten Schwierigkeiten des Bundeshaushalts, aber auch die Kantone und Gemeinden sahen sich vor zunehmende Defizite gestellt.

Finanzplan als ungünstiges Entflechtungsobjekt

Gegenwärtig laufen unter verschiedenen Fristen Projekte, die das Problem mehr oder weniger grundsätzlich angehen wollen. Neben dem Finanzplan 1979–81 stehen im Vordergrund ein Modell der Finanzdirektorenkonferenz, die Vernehmlassung des Departementes Furgler über die Aufgabenteilung Bund/Kantone und die Totalrevision der Bundesverfassung. Wir haben es also mit verschiedenen, teilweise parallel laufenden Bestrebungen zu tun, was dem interessierten Beobachter die Übersicht nicht gerade erleichtert. Zudem stellt sich die Frage nach der gegenseitigen Abstimmung und Koordination, und zwar in zeitlicher wie sachlicher Hinsicht.

Beginnen wir mit dem Finanzplan für die Jahre 1979 bis 1981, der unterdessen auf ständig wackligeren Füßen steht. Bekanntlich hängt seine Realisierung grösstenteils von der Einführung der in das neue Finanzpaket eingebetteten Mehrwertsteuer ab. Die Vertagung der am Zuge befindlichen Nationalratskommission hat nun aber dazu geführt, dass die entsprechende Volksabstimmung frühestens im Frühling 1979 stattfinden kann. Aufgrund der dannzumal vor der Türe stehenden Parlamentswahlen scheint sich jedoch vermehrt die Meinung durchzusetzen, ein so weittragendes Plebiszit, wie es die Einführung der neuen Umsatzsteuer in der Tat darstellt, passe schlecht in ein Wahljahr; getreu dem Motto: Wahltag ist Zahltag. Trotz dieser äusserst unerfreulichen Ausgangssituation soll kurz vom Finanzplan die Rede sein, da er an einer Stelle direkt das finanzielle Verhältnis Bund/Kantone berührt. Gemäss Plan, der aus verschiedenen Gründen als optimistisch bezeichnet werden muss, fehlen ab 1981 jährlich 500 Millionen Franken zum angestrebten Rechnungsausgleich. Der Bundesrat möchte diese Lücke mit Massnahmen schliessen, die er als «strukturelle Änderungen auf der Ausgabenseite durch erste Ansätze zu einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» bezeichnet. Im Klartext sah die Landesregierung – allerdings im Sinne einer reinen Absichtserklärung – vor, das «Restdefizit» von einer halben Milliarde durch die Verlagerung von Bundesleistungen auf die Kantone zu beseitigen. Im Vordergrund stand ein vermehrtes Engagement der Stände im Bereich der Krankenversicherung. Es ging nicht lange, da regte sich von allen Seiten – Krankenkassen, Kantone, Parteien (vor allem SP und CVP) – schärfster Protest, der den Bundesrat veranlasste, das Projekt fallenzulassen. Unterdessen ist völlig unklar, woher die fehlenden 500 Millionen gezaubert werden sollen. Ob es sich hier um ein Omen für die weiteren Bestrebungen zu einer klareren Aufgabenteilung handelt?

Mittelfristige Bestrebungen

Dies wäre wohl eine zu vorschnelle Prognose. Das Dahinfallen der Teilmuschichtung in der Krankenversicherung stellt zwar zumindest für die Politik der Landesregierung ein Debakel dar. Der Vorgang darf aber auch nicht überbewertet werden, handelt es sich doch um eine in der finanzpolitischen Not geborene Massnahme, die mit einer konzeptionellen Neuorientierung der bundesstaatlichen Aufgabenteilung nur wenig zu tun hat. Dieses Argument schoben denn die Gegner auch in den Vordergrund ihrer publizistischen Aktivität. Taktisch war das Vorgehen des Bundesrates, den Auftakt zur fundamentalen Diskussion um die Aufgabenteilung mit einem

rein finanzpolitischen Paket zu koppeln, wohl etwas ungeschickt. Was bleibt, ist auf der anderen Seite die Erkenntnis, dass eine Aufgabenumschichtung nun einmal ihre finanzielle Komponente hat, gegen deren Auswirkung sich die Betroffenen naturgemäss wehren.

Grundsätzlicher an das Problem heran ging eine 1973 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Arbeitsgruppe, die den Auftrag hatte, den Status quo der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen darzustellen und zweitens Vorschläge zu deren zukünftigen Ausgestaltung zu erarbeiten. Das Resultat dieser Bemühungen wurde mitsamt umfangreicher Dokumentation im Spätsommer 1977 den Kantonen zur Vernehmlassung vorgelegt, deren Frist gegenwärtig ausläuft. Im – wohl nicht zufällig – volumenreichsten Teil des Berichts findet der Leser eine detaillierte Auslegeordnung der Zuständigkeiten und Finanzierung über sämtliche Aufgabenbereiche hinweg. Auf kaum einer Seite tauchen entweder der Bund oder die Kantone als alleinig betroffen auf; umgekehrt gesprochen sind praktisch in allen Sektoren der öffentlichen Tätigkeit beide Ebenen involviert. Zudem findet sich häufig der Satz: «Der Vollzug der Gesetzgebung obliegt den Kantonen.» Der den Vernehmlassungsunterlagen beigelegte Bericht des Departementes enthält denn auch im Zielkatalog der Aufgabenneuverteilung den «Weiterbestand der Kantone als Zentren demokratisch legitimer politischer Entscheidung». Den Ständen ist «ein genügendes Mass an Kompetenzen zu eigener, richtungweisender und nicht nur lückenfüllender oder sonstwie untergeordneter Gesetzgebung zu gewährleisten».

Auf der anderen Seite weist der Bericht auf das Spannungsfeld zwischen föderativer Struktur und der Erhaltung und Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit hin. So wird die Meinung vertreten, im Falle einer prioritären Stärkung des Föderalismus müssten «unter Umständen Einbussen bei der Leistungsfähigkeit des staatlichen Apparates und namentlich Ungleichheiten der Versorgung mit staatlichen Leistungen in Kauf genommen» werden. Stellt man hingegen die Steigerung dieser Leistungsfähigkeit in den Vordergrund, wäre eventuell eine weitere Schwächung der föderativen Struktur nicht auszuschliessen. Daneben wird vom Aspekt der Wirtschaftlichkeit her gesehen die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen betont anstelle der mangelhaften Koordination der Kompetenzwahrnehmung.

Der Bericht handelt auch von der Finanzverfassung und postuliert hier eine «möglichst weitgehende Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit». Er ist sich dabei der Schwierigkeit grosser Reformschritte bewusst, indem er darauf hinweist, dass Änderungen der Aufgabenteilung nicht eine einseitige Entlastung – weder des Bundes noch der Kan-

tone – zur Folge haben dürfen. Dies muss allerdings dann auch nicht der Fall sein, wenn das Ausmass der auf die obere Ebene umgeschichteten Aufgaben demjenigen der nach unten auf die Kantone verlagerten Zuständigkeiten entspricht. Die Bundesleistungen sollten nach der im Bericht vertretenen Ansicht vorwiegend in Überweisungen zur freien Verfügung der Kantone bestehen; man möchte also von den zweckgebundenen Subventionen wegkommen, die abgesehen vom Verwaltungs- und Kostenaufwand die Bewegungsfreiheit der Stände einschränken. Grosser Wert wird schliesslich auf die interkantonale Zusammenarbeit und Solidarität gelegt (horizontaler Finanzausgleich), und der Bund plädiert auch für eine vermehrte Steuerharmonisierung, von der er sich nicht zuletzt im eigenen Interesse eine stärkere Ausschöpfung des Steuersubstrats verspricht.

Der Departementsbericht enthält drei Wege für eine Neuverteilung der Aufgaben: 1. *Konsequenterer Trennung nach Sachgebieten* (Entflechtung); 2. *vermehrte Teilung nach klassischen Staatsfunktionen* (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung; dies entspricht in weiten Teilen dem heutigen Zustand); 3. *Beschränkung des Bundes auf die Regelung des Grundsätzlichen*, so dass den Kantonen die selbstverantwortliche Konkretisierung verbleibt. Ohne sich für das eine und gegen das andere Vorgehen zu entscheiden, zählt der Bericht die kritischen Punkte zu jedem Weg auf, was ihn aber im folgenden nicht davon abhält, nach Aufgabenbereichen gegliedert konkrete Massnahmen vorzuschlagen. Dabei fällt eine gewisse Tendenz zugunsten des dritten der oben erwähnten Lösungsvorschläge auf. Dies äussert sich etwa in gewissen Sektoren des Bereichs Bildung und Forschung, im Umweltschutz, im Spitalwesen, in der Raumplanung. Demgegenüber steht bei der Sozialversicherung die Trennung der einzelnen Aufgaben im Vordergrund. Während die Mitfinanzierung der AHV durch die Kantone und Gemeinden dahinfallen soll, tritt der Bericht in bezug auf die Krankenversicherung für das Umgekehrte ein, nämlich eine finanzielle Entlastung des Bundes. Ähnlich wird bei der Wohnbauförderung die Entflechtung zugunsten der Kantone, im Strassenwesen eine alle Funktionsabläufe samt Finanzierung einschliessende Kompetenztrennung nach Strassenklassen postuliert, was den Unterhalt der Nationalstrassen zur Bundes-sache machen würde.

Der Ansatz der Finanzdirektoren

Darauf soll nur kurz eingegangen werden, und zwar nicht deshalb, weil dem Modell der kantonalen Finanzdirektoren die Bedeutung abgesprochen würde, sondern weil dieses in der Juni-Nummer der «Schweizer Monats-

hefte» vom zürcherischen Finanzdirektor Albert Mossdorf ausführlich dargestellt worden ist. Durch den Diskussionsbeitrag zieht sich wie ein roter Faden die Befürchtung der Kantone, vom Bund überrollt zu werden. Aus diesem Unbehagen heraus sind verschiedene, teils neuartige Formen der bundesstaatlichen Zusammenarbeit entwickelt worden, die eine klare Aufgabenteilung begünstigen sollen und dabei den Ständen substantielle Kompetenzen belassen. Da wären einmal die Rahmengesetze zu erwähnen, vergleichbar mit Punkt drei des Vorschlags aus dem Departement Furgler, ferner die Gemeinschaftsaufgabe, teilweise zu legiferieren durch ein speziell dafür geschaffenes Gemeinschaftsorgan, die Vollzugsdelegation, regionale Konkordate und die kantonalen Direktorenkonferenzen. Finanzielle Lastenverteilung und Kompetenzordnung sollen einander auch hier weitmöglichst entsprechen, Bundesbeiträge dürften lediglich technisch-administrative Auflagen beinhalten. Man muss sich aber fragen, ob die zahlreichen Arten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen eine zweckmässige, übersichtliche Aufgabentrennung tatsächlich begünstigen. Es folgen wiederum konkrete Vorschläge für Umschichtungen in einzelnen Aufgabenbereichen. Die Finanzdirektorenkonferenz legt abschliessend Wert auf die Feststellung, dass die beabsichtigten Änderungen ein «praktisch ausgeglichenes Resultat bezüglich der Mehr- und Minderbelastung zwischen Bund und Kantonen» zur Folge hätten.

Die Totalrevision der Bundesverfassung

Nach mehrjähriger Arbeit hat die zuständige Expertenkommission im Februar einen ausformulierten Verfassungsentwurf der Öffentlichkeit vorgestellt. Das Interesse daran ist – mindestens bis jetzt – recht ausgeprägt, und es fehlt weder an befürwortenden noch kritischen bis ablehnenden Stimmen. Immerhin muss betont werden, dass es erstens im Moment gar nicht um die definitive Befürwortung bzw. Ablehnung des vorliegenden Textes geht und zweitens eine Verfassungsrevision ein langfristiges Prozedere darstellt. Das Verfahren wird sich – sofern nicht ein vorzeitiger Abbruch der Übung ein Ende setzt – bis weit in die achtziger Jahre hinein erstrecken.

Der zweite Teil des Entwurfs mit dem Titel «Bund und Kantone» enthält in den Artikeln 48 bis 53 eine detaillierte Liste von «Hauptverantwortungen», die im Sinne der funktionalen Aufgabenteilung dem Bund oder den Kantonen zugeordnet werden. Verantwortung wird dahingehend definiert, dass deren Träger «das Recht und die Pflicht (hat), die geeigneten Vorkehren zur Erfüllung der Staatsaufgaben zu treffen». Die Verfassungs-

artikel, welche die einzelnen Aufgaben aufzählen, sind dann allerdings mit dem Terminus «Hauptverantwortung» betitelt, was eine Beteiligung der jeweils anderen staatlichen Ebene nicht ausschliesst. Auf diese Art werden dem Bund zugeteilt (Art. 50):

- a) Landesverteidigung;
- b) Staatsangehörigkeit, Stellung der Ausländer und Gewährung von Asyl;
- c) Zivil- und Strafrecht, Schuldbetreibung und Konkurs;
- d) soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz;
- e) Eigentumsordnung und Eigentumspolitik;
- f) Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik;
- g) Geld und Währung;
- h) Energiepolitik;
- i) Eisenbahnen, Schifffahrt und Luftfahrt;
- k) Strassenverkehr und Nationalstrassen;
- l) Landesplanung;
- m) Post- und Fernmeldewesen;
- n) Radio und Fernsehen;
- o) Mass und Gewicht.

«Die Kantone können in diesen Bereichen tätig werden, soweit Bundesgesetze es nicht ausschliessen» (Art. 50).

Für folgende Aufgaben sind die Kantone hauptverantwortlich (Art. 51):

- a) öffentliche Ordnung;
- b) öffentliche Fürsorge;
- c) Spitäler und andere Einrichtungen der Gesundheitspflege;
- d) Schule und Bildung;
- e) Beziehungen zwischen Staat und Kirche;
- f) regionale und örtliche Raumordnung;
- g) Strassen;
- h) Nutzung der öffentlichen Gewässer und der Bodenschätze.

Allerdings kann der Bund hier «a) durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellen; b) in Einzelfällen selber Einrichtungen schaffen» (Art. 51).

Für eine dritte Gruppe öffentlicher Aufgaben, die «übrigen Verantwortungsbereiche», sind die Kantone verantwortlich, «wenn Bundesgesetze nichts anderes bestimmen» (Art. 52). Es sind dies:

- a) Schutz der Gesundheit;
- b) Schutz der Umwelt, der Landschaft und der Siedlungen;
- c) Kulturförderung;

- d) Förderung von Forschung, Wissenschaft und Kunst;
- e) Hochschulen
- f) Berufsbildung.

Schliesslich ist die Bestimmung nicht unwichtig, wonach die Kantone das Bundesrecht verwirklichen, soweit dies nicht durch den Bund erforderlich ist.

Als einziger der bisher besprochenen Diskussionsbeiträge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen enthält der Verfassungstext nicht nur Vorschläge auf der Aufgaben- bzw. Ausgabenseite, sondern formuliert auch eine konkrete Finanzordnung, die die einzelnen Steuerarten aufzählt und Aussagen über die Steuerharmonisierung und den Finanzausgleich macht. Danach stehen dem Bund der Ertrag der Zölle, der Verbrauchssteuern (Umsatzsteuern), der Stempelsteuer, der Verrechnungssteuer, einer als Zusatzsteuer bezeichneten Einkommenssteuer (heute direkte Bundessteuer oder Wehrsteuer), der Gewinn- und Kapitalsteuer juristischer Personen und/oder Steuern zur Abwehr oder zum Ausgleich von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes zu. Der Zentralstaat soll aber auch «Abgaben für Sozialversicherungen», sogenannte Lenkungsabgaben, «Abgaben zum Ausgleich von Sondervorteilen» sowie «Gebühren und Monopolabgaben» verfügen können (Art. 54); wie man sieht, ein reichhaltiger Strauss von Besteuerungsmöglichkeiten.

Die Kantone – denen vorbehältlich Bundesrecht die Erhebung von Steuern, welche schon der Bund einfordert, untersagt ist – können das Einkommen und Vermögen natürlicher Personen belasten «sowie andere Abgaben erheben» (Art. 55). Der Zentralstaat hat jedoch die Möglichkeit, zwecks Steuerharmonisierung oder Finanzausgleich den Kantonen bestimmte Steuern vorzuschreiben und entsprechende Rahmengesetze zu schaffen. Zugunsten des Finanzausgleichs geht den Ständen ein Sechstel des Ertrags bestimmter Bundessteuern zu. Schliesslich sieht der Entwurf weiterhin die Möglichkeit zur Entrichtung von Bundessubventionen vor, und der Bund kann «Regeln aufstellen über einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich zugunsten der Kantone, die öffentliche Leistungen für Bewohner anderer Kantone erbringen» (Art. 56).

Beurteilung und künftiges Vorgehen

Wie verhalten sich die vorgestellten Projekte sachlich zueinander, und wie steht es mit deren termingemässer Koordination? Eine realistische Würdigung muss davon ausgehen, dass im Vordergrund der verschiedenen Bestrebungen das gegenwärtig auslaufende Vernehmlassungsverfahren des

Justiz- und Polizeidepartementes für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen steht. Dieses Vorhaben deckt sich etwa in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Bildungswesen, Verkehr und Raumplanung in Teilen mit den Vorstellungen der Finanzdirektorenkonferenz, welche auf jeden Fall für die zuständigen Bundesstellen eine wesentliche Grundlage bei der Verarbeitung der kantonalen Verlautbarungen bilden werden. Die beiden Projekte stehen also sowohl inhaltlich wie zeitlich komplementär zueinander, was eine gute Voraussetzung zur Problemlösung darstellt. Je nach Aufgabengebiet müssen optimale Lösungen gefunden werden, die jedoch samt und sonders einer gewissen «*unité de doctrine*» unterzuordnen sind, da sich sonst schon bald der heutige, unbefriedigende Zustand wiederholen würde. Auf dieser Basis ist es möglich, Änderungen der Aufgabenverteilung vorwiegend auf Gesetzesstufe vorzunehmen, wobei punktuell Verfassungsänderungen nicht auszuschliessen sind. Immerhin haben diese Arbeiten direkt noch nichts mit dem Entwurf für eine neue Bundesverfassung zu tun, der unter einem völlig anderen zeitlichen Horizont zu beurteilen ist und in vielen Punkten noch einer eingehenderen Diskussion als bisher bedarf. Das trifft namentlich auf die Kompetenzausscheidung Bund/Kantone zu; die entsprechenden Textstellen dürften – neben den Bestimmungen im Kapitel «Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik» – zu den eigentlichen «Schicksalsartikeln» auswachsen.

Die Auseinandersetzung um die Neuverteilung der Aufgaben kommt um die folgenden Fragen nicht herum:

1. An erster Stelle hat die Behandlung des Grundsatzproblems zu stehen, welche Aufgaben der Staat überhaupt wahrnehmen muss. Dieser Gesichtspunkt ist bei der bisherigen Diskussion ein wenig zu kurz gekommen. Die Nachkriegsentwicklung, die mit der ständigen Übernahme neuer und zusätzlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand charakterisiert werden kann, lässt sich nicht wie bisher fortsetzen; jedenfalls gestatten die entsprechenden Volksabstimmungen der vergangenen Jahre – sowohl in bezug auf die Ausgaben- wie die Einnahmenseite – kaum eine andere Interpretation. Auch die bereits bestehenden Staatsaufgaben dürfen nicht von Überlegungen ausgenommen werden, wie der Finanzklemme der öffentlichen Haushalte begegnet werden kann. In der finanzwissenschaftlichen Fachliteratur fällt neuerdings eine gewisse Renaissance des sogenannten Äquivalenzprinzips auf, das dem Nutzniesser einer staatlichen Leistung die entsprechenden Kosten direkt auferlegt. Dieser Ansatz verdiente es, weiter geprüft zu werden; er würde auch das Kostenbewusstsein des einzelnen Bürgers schärfen.

2. Was die eigentliche Aufgabenteilung betrifft, gehen die meisten massgebenden Stimmen von der *Entflechtung* als dem Stichwort der Stunde aus, das heisst der Wahrnehmung sämtlicher mit einer öffentlichen Aufgabe zusammenhängenden Rechte und Pflichten durch eine zuständige Ebene allein, inbegriffen die Finanzierung. Diese Meinung ist zu unterstützen. In je höherem Ausmass die verantwortliche Ebene auch um die finanziellen Mittel besorgt zu sein hat, um so grösser ist die Gewähr dafür, dass der Staat die Notwendigkeit der zu erfüllenden Aufgabe im voraus genügend abklärt. Zwar wird bei vielen Einzelaufgaben darauf hingewiesen, der Bund bzw. die Kantone allein seien gar nicht in der Lage, die gesamten entsprechenden finanziellen Lasten zu tragen. Diese Stimmen gehen von einer Partialbetrachtung aus, indem sie übersehen, dass nach einer Entflechtung die eine Ebene ja nicht nur neue Aufgaben zugeteilt erhält, sondern auch von bisher wahrgenommenen Verpflichtungen entlastet würde. Wie weit sich dabei finanzielle Mehr- bzw. Minderbelastungen für den einen oder anderen öffentlichen Haushalt ergeben, werden erst zu konkretisierende Projekte weisen. Sollte sich zeigen, dass die sachlich gegebenen Änderungen der Aufgabenverteilung per Saldo für die einzelnen staatlichen Ebenen erhebliche Mehr- bzw. Minderausgaben zur Folge hätten, müsste dies logischerweise zu Modifikationen in der Einnahmenezuteilung führen, zugegebenermassen eine Idee, die an den Festsätzen unseres anscheinend unumstösslichen Steuersystems rüttelt.

Das Postulat der Entflechtung schliesst finanzielle Übertragungen des Bundes an die Kantone dort nicht aus, wo es sich von der Sache her um regionale Anliegen handelt, deren Finanzierung aber die Möglichkeiten der Kantone übersteigt. Allerdings würde dann das geltende Transfersystem nach einer Neuorientierung rufen, da – wie die Erfahrung gezeigt hat – rein zweckgebundene Subventionen nicht unbedingt der Weisheit letzter Schluss sind. Entflechtungsabsichten und der Realisierung von «Idealmodellen» überhaupt sind aber auch Grenzen gesetzt, weil die Beharrlichkeit der historisch entstandenen Ordnung nicht unterschätzt werden darf. Die Finanzdirektorenkonferenz spricht in diesem Zusammenhang von der «normativen Kraft des Gewachsenen».

Schliesslich muss die Tatsache regionaler Disparitäten berücksichtigt werden. Bei deren Ausgleich – noch besser wäre natürlich deren ursächliche Beseitigung – wird man kaum um eine Beteiligung des Zentralstaates herumkommen. Zwar wäre es sympathischer, wenn hier die Kantone auf freiwilliger Basis zu Lösungen kämen. Ob die bisherigen Bestrebungen zugunsten eines solchen «kooperativen Föderalismus» zu grosser Hoffnung Anlass geben, sei dem Urteil des Lesers überlassen.

3. Zentralistische wie föderalistische Lösungsvorschläge müssen dem potentiellen Konflikt zwischen regionaler Selbständigkeit und effizienter Leistungserstellung durch die öffentliche Hand Rechnung tragen. Optionen zugunsten des einen Wegs sollten klar den Preis nennen, der für den teilweisen Verzicht auf das andere Prinzip zu zahlen ist.

Alle Bemühungen sind nach dem übergeordneten Bestreben auszurichten, dem einzelnen Bürger wieder einen klaren Überblick über seinen Staat zu verschaffen. Er muss wissen, wo und wie er mitreden kann, sonst wird er nicht nur vermehrt zum Nein-Sager, sondern – es wäre das Schlimmste, was Regierungen, Parlamenten und dem Land überhaupt passieren könnte – er sagt gar nichts mehr.

MARKUS SCHELKER

Soziale Verantwortung stärker gewichtet

Notizen zum Verfassungsentwurf

Mit unserer geltenden Bundesverfassung lässt sich im wahrsten Sinne des Wortes kein Staat mehr machen. Sie gleicht einer Schulwandtafel, die oftmals beschriftet, doch noch nie richtig geputzt worden ist: Altes, längst überflüssig Gewordenes schimmert noch deutlich durch, und Neues lässt sich nur schwer ausmachen.

Eine Verfassung sollte doch die grundlegenden Zielvorstellungen und das Selbstverständnis eines Volkes repräsentieren. Wollte man jedoch das eidgenössische Selbstverständnis am Inhalt der heutigen Verfassung messen, so käme wohl wenig Schmeichelhaftes heraus.

Deshalb wird denn auch schon seit Jahrzehnten über die Notwendigkeit einer Totalrevision unseres Grundgesetzes diskutiert. Dass man es tun sollte, ist ziemlich unbestritten, nur über das Wie dürfte es schwieriger sein, sich zu einigen.