

Zusammenfassung

- In der Schweiz mit ihrer bis heute weltweit einzigartigen föderalen Staatsform erkennt man die beiden zentralen Funktionen des Föderalismus «*Einheit in der Vielfalt*», d.h. Vereinigung unterschiedlicher Völker und Regionen unter gemeinsamer Verfassung, und «*Vielfalt in der Einheit*», d.h. Schutz der Minderheiten vor einer systematischen Majorisierung durch zugewiesenen Spielraum für Selbstbestimmung, vorzüglich verwirklicht.
- Die (polit-) ökonomische Föderalismusforschung nimmt ihren Anfang in den 1970er-Jahren mit dem sogenannten «Dezentralisierungstheorem». Das Theorem besagt, dass der Föderalismus den regional unterschiedlichen Ansprüchen an den Staat optimal gerecht werden kann, indem er die unterschiedlichen staatlichen Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip effizient der jeweils geeigneten Ebene zuordnet.
- Das Ziel des Föderalismus besteht nicht nur in der perfekten Allokation der öffentlichen Leistungserbringung an die jeweiligen Staatsebenen, sondern es sind auch die erforderlichen Steuerquellen zur Finanzierung des Angebots auf der jeweils gleichen staatlichen Ebene bzw. vom gleichen Gemeinwesen gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu erschliessen. Entscheidung, Bereitstellung und Finanzierung von staatlichen Leistungen erfolgen somit aus derselben zuständigen Staatsebene (Prinzip «*Haftung, Kontrolle und Risiko aus einer Hand*»).
- Der Föderalismus befindet sich seit den 1990er-Jahren sowohl innen- als auch aussenpolitisch zunehmend unter Druck. Die machthemmende Wirkung des politischen Wettbewerbs wird durch mehrere entgegengesetzte Entwicklungen massgebend beeinträchtigt. Die verstärkten innerstaatlichen Zentralisierungstendenzen sind zweifellos namentlich der mehrheitlich faktisch zwingenden Anpassung an das Recht der Europäischen Union geschuldet. Dazu kommt, dass Bundesverwaltung und Bundespolitik die Bundeskompetenzen äusserst extensiv auslegen.

* Jürg Marcel Tiefenthal ist Richter am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen, Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht und Öffentliches Prozessrecht an den Universitäten Zürich und St. Gallen.

Die Schweiz ist bis heute ausgesprochen dezentral organisiert geblieben – dies wohl vor allem darum, weil sie der Tendenz der Zentralisierung, die mit dem Aufkommen des Nationalismus in beinahe allen Staaten der Welt einherging, besser widerstand oder sie zumindest besser zu hemmen wusste. Die fünf Jahre der Helvetik (1798-1803), als die Schweiz unter französischer Vorherrschaft stand, stellen eine explizite zentralistische Ausnahme in ihrer über 700-jährigen Geschichte dar.¹

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist mit der formellen Inkraftsetzung der ersten Bundesverfassung am 16. November 1848 als Europas erster Bundesstaat entstanden. Im Vergleich mit anderen föderativ ausgestalteten Staaten wie beispielsweise den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Australien, Brasilien, Mexiko, Deutschland oder Österreich besteht nirgendwo diese Kombination von Kleinräumigkeit und Autonomie, wie sie die Schweiz mit ihren 26 Kantonen und rund 2'000 Gemeinden auf einem bescheidenen Territorium von lediglich 41'285 km² kennt. Vielmehr sind in anderen föderalen Staaten die autonomen Gliedstaaten häufig so gross wie die gesamte Schweiz und manche von deren Gemeinden übertreffen betreffend Fläche oder Einwohnerzahl gar den bevölkerungsreichsten Kanton Zürich.² Zudem existiert in der Schweiz bei weitem keine einzige Millionenstadt, sondern es gibt nur kleinere und einige mittelgrosse Städte. Die Hauptstadt Bern ist nicht die grösste Stadt des Landes, womit es an dem ansonsten in vielen Staaten bestehenden typischen Gegensatz zwischen Hauptstadt und dem Rest des Landes, dem Phänomen der sogenannten «Hauptstadtblase», mangelt.³

I. Politischer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften

A. Grundlagen

1. Verfassungsrechtliches Strukturprinzip

In der Schweiz mit ihrer bis heute weltweit einzigartigen föderalen Staatsform erkennt man die beiden zentralen Funktionen des Föderalismus «*Einheit in der Vielfalt*», d.h. Vereinigung unterschiedlicher Völker und Regionen unter gemeinsamer Verfassung, und «*Vielfalt in der Einheit*», d.h. Schutz der Minderheiten vor einer systematischen Majorisierung durch zugewiesenen Spielraum für Selbstbestimmung, vorzüglich verwirklicht.

Entsprechendes lässt sich zu den weiteren für die bundesstaatliche Organisationsform bzw. das Föderalismusprinzip typischen Funktionen feststellen, die da sind:

¹ GERHARD SCHWARZ, LI-Paper, Non-Zentralismus: Zusammenhalt dank Autonomie, Zürich 2021, S. 2.

² Vgl. dazu Näheres in der Studie von LUKAS RÜHLI, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität, Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturen der Kantone, Avenir Suisse (Hrsg.) – Kantonsmonitoring 4, Zürich 2012, S. 14 ff. Der Autor stellt insbesondere für die Schweiz fest, dass die Kombination einer derart hohen Gemeindeautonomie mit derart kleinen Gemeinden weltweit einzigartig sei (S. 16).

³ GERHARD SCHWARZ (FN 1), S. 3.

Vertikale Machthemmung bzw. Gewaltenteilung, Stärkung der Demokratie durch Mitwirkung der Stimmberechtigten und Parlamente in den Gliedstaaten, bürgernahe Entscheidungsfindung und Aufgabenerfüllung sowie Förderung des Innovationsgeistes zwischen den Gliedstaaten dank zugestandener Autonomie. Dessen ungeachtet handelt es sich allerdings beim Föderalismusprinzip, das kaum je grundsätzlich in Frage gestellt wird, laut jüngerer Lehre um den am stärksten gefährdeten tragenden Grundwert der Bundesverfassung.⁴

2. Dezentralisierungstheorem

Die (polit-)ökonomische Föderalismusforschung nimmt ihren Anfang in den 1970er-Jahren mit dem sogenannten «*Dezentralisierungstheorem*», welches auf William E. Oates, den Mitbegründer des Fiskalföderalismus zurückgeht. Das Theorem besagt, dass der Föderalismus den regional unterschiedlichen Ansprüchen an den Staat optimal gerecht werden kann, indem er die unterschiedlichen staatlichen Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip⁵ effizient der jeweils geeigneten Ebene zuordnet. So bietet sich eine tiefere staatliche Ebene (Gemeinde oder Kanton) dort an, wo regional stark unterschiedliche Ansprüche an den Staat bestehen. Namentlich kann dies Bereiche betreffen wie das Schulwesen, das Polizeiwesen, die lokalen und regionalen Verkehrsbetriebe, die Wirtschaftsförderung oder den Tourismus.

Demgegenüber steht eine höhere staatliche Ebene (Kanton oder Bund) zur Disposition, wenn die Bürger homogenere Präferenzen besitzen, wenn der Nutzen einer öffentlichen Leistung breiter gestreut ist oder sich räumlich gar nicht eingrenzen lässt, wenn alle Bürger davon profitieren können, ohne sich gegenseitig zu behindern, wenn die Durchschnittskosten mit steigender Menge abnehmen und sich Skaleneffekte erzielen lassen. Zu nennen sind hierzu beispielhaft die Spitäler oder Universitäten der Kantone, die Sozialversicherungen des Bundes oder die Armee.

Dabei besteht das Ziel des Föderalismus nicht nur in der perfekten Allokation der öffentlichen Leistungserbringung an die jeweiligen Staatsebenen, sondern es sind auch die erforderlichen Steuerquellen zur Finanzierung des Angebots auf der jeweils gleichen staatlichen Ebene bzw. vom gleichen Gemeinwesen gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz⁶ zu erschliessen. Entscheidung, Bereitstellung und Finanzierung von staatlichen Leistungen erfolgen somit aus derselben zuständigen Staatsebene (Prinzip «*Haftung, Kontrolle und Risiko aus einer Hand*»).

⁴ Eingehend zu den Gründen dieser Gefährdung: vgl. JÜRGEN MARCEL TIEFENTHAL, «Vielfalt in der Einheit» am Ende?, Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus, Zürich 2021.

⁵ Eingehend zum Prinzip der Subsidiarität, das seit jeher mit dem schweizerischen Föderalismus eng verbunden ist: vgl. PAUL RICHLI, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, ZSR 1998 II, S. 139 ff.

⁶ Eingehend zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz: vgl. JÜRGEN MARCEL TIEFENTHAL, Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 2–3 BV, Verfassungsrechtliches Gebot mit Potenzial oder Fremdkörper in der Verfassung? ZSR 2021 I, S. 583 ff.

⁷ Zum Ganzen CHRISTOPH A. SCHALTEGGER, Effizienter Staat dank Föderalismus und fiskalischer Äquivalenz, Lehren aus Theorie und Praxis für den «Modellfall Schweiz», in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 21. Januar 2015, S. 31; ferner CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/MARC M. WINISTÖRFER/LUCA FÄSSLER, Verflechtungen bedrohen Föderalismus, in: Die Volkswirtschaft 10/2017, S. 42 (ff.).

B. Zentrale Erfolgsfaktoren der politischen Machthemmung

1. Finanz- und Lastenausgleich und effiziente Aufgabenerfüllung

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenfülle und der sich dynamisch entwickelnden Aufgabengebiete auf allen Staatsebenen ist eine perfekte Zuordnung öffentlicher Leistungen an die verschiedenen Staatsebenen in der Praxis nicht möglich. Allerdings kann die fiskalische Äquivalenz bei nicht perfekt zugeordneten öffentlichen Leistungen über einen Finanz- und Lastenausgleich annähernd erreicht werden, indem externe Effekte («*Spillovers*») oder übermässige Lasten abgegolten und dadurch die Kosten gerechter unter den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden.

Zudem können die Kantone öffentliche Aufgaben gemeinsam angehen und miteinander Verträge schliessen und dadurch einen grossen Teil der Ineffizienzen beheben. Auf diese Weise kann eine bürgernahe und nahezu effiziente Aufgabenerfüllung erreicht werden.⁸

2. Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Bürgernähe

Gliedstaaten stehen im Föderalismus zueinander in einem Wettbewerbsverhältnis, wenn ihnen hinreichende Autonomie im Sinne materieller Kompetenzen und eigener Einnahmen, über die sie frei entscheiden können, gewährt wird. Je besser die Struktur des Föderalismus den Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz entspricht, desto effizienter kann sich der Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten entfalten.

Dieser Wettbewerb beeinflusst direkt die politischen Entscheidungsträger und setzt Anreize, die Vorstellungen der Bürger zu berücksichtigen. Diese haben nämlich die Möglichkeit, die Exekutivmitglieder bei der nächsten Wahl abzuwählen oder in einen anderen Kanton bzw. andere Gemeinde abzuwandern, wenn die erhobenen Steuern und angebotenen Leistungen nicht mehr ihren Präferenzen entsprechen.

In föderalistisch organisierten Staaten zeigen sich denn auch diese beiden Sanktionsmöglichkeiten besonders ausgeprägt: Zum einen ermöglicht die grössere Nähe zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern eine wirksamere Kontrolle der Politik; zum anderen besteht die Möglichkeit, die Leistungen des eigenen Kantons oder der eigenen Gemeinde mit jenen der benachbarten Kantone bzw. Gemeinden zu vergleichen. Die Vergleichsmöglichkeiten im Föderalismus entfalten eine Wirkung auf die Politik, ohne dass die Sanktionsmöglichkeiten von Abwahl oder Abwanderung tatsächlich zur Anwendung kommen müssen. Die beschriebenen Mechanismen führen zu einer Offenlegung der Bürgerpräferenzen und setzen gleichzeitig Anreize für eine nahe am Bürgerwillen orientierte, transparente und kostengünstige Leistungserstellung. Der Föderalismus führt so zu einem schlankeren Staat und einer

⁸ Vgl. zum Ganzen LARS P. FELD/CHRISTOPH A. SCHALTEGGER ET AL., Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz, Staatsstrukturen für eine erfolgreiche Schweiz im 21. Jahrhundert, Zürich 2017, S. 37 (ff.).

verantwortungsvollen Finanzpolitik – vorausgesetzt Kantone und Gemeinden haften auch für ihr eigenes Handeln.⁹

C. Gefahren der Dezentralisierung

1. «Politikverflechtungsfall»

Demgegenüber können Föderalismus und die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen allerdings auch Nachteile mit sich bringen. Gemäss Theorie fallen in föderalistisch organisierten Staaten wegen der zusätzlichen Verwaltungsebenen, des erhöhten Bedarfs an Koordination und der komplexeren innerstaatlichen Finanzbeziehungen wesentliche Kosten an.

Im Weiteren kann für einzelne Gemeinwesen der Anreiz bestehen, einen Teil ihrer Finanzierungslast mittels Verbundfinanzierungen auf die über- oder untergeordnete Staatsebene abzuwälzen. Eine solche Verteilung der Finanzierungslast verletzt nicht nur das Prinzip «*Haftung, Kontrolle und Risiko in einer Hand*», sondern ist gleichfalls der Transparenz abträglich.

Das Risiko der Entstehung der sogenannten «*Politikverflechtungsfall*» nimmt zu, indem politische Innovationen erlahmen oder sogar ausbleiben und durch den Druck seitens von Interessengruppen Reformen erschwert werden.

Generell besteht sodann die Gefahr, dass die öffentliche Leistungserstellung sich mehr nach den Forderungen einflussreicher Interessengruppen als nach den Bürgerpräferenzen richtet.¹⁰

2. Politische Absprachen und Abwärtswettlauf

Der unbeliebte Steuerwettbewerb könnte durch kartellähnliche Absprachen unter den Kantonen oder Gemeinden – wie beispielsweise durch Einigung auf einen einheitlichen Steuersatz – faktisch unterbunden werden. Umgekehrt besteht aber auch das Risiko eines ruinösen Abwärtswettlaufs («*race to the bottom*») der Kantone und Gemeinden im Kampf um mobile Steuerzahler, indem sie sich gegenseitig unterbieten, was in der Folge zu einer Leistungsunterversorgung der Bevölkerung oder einem defizitären Finanzhaushalt führt.¹¹

3. Fehlanreize durch exzessiven Finanzausgleich

Schliesslich kennt der Föderalismus nicht nur Elemente des Wettbewerbs, sondern auch solche der Solidarität. Hierzu ist insbesondere das System des Finanzausgleichs zu nennen, welches zwischen stärkeren und schwächeren Gemeinwesen je nach seiner Ausgestaltung entsprechend Wirkung erzielt. Ist das System zu grosszügig ausgestaltet oder besteht gar eine Defizitgarantie durch die übergeordnete

⁹ Vgl. im Einzelnen LARS P. FELD/CHRISTOPH A. SCHALTEGGER ET AL. (FN 8), S. 59 ff.

¹⁰ Vgl. zum Ganzen CHRISTOPH A. SCHALTEGGER (FN 7), S. 31; im Einzelnen ferner LARS P. FELD/CHRISTOPH A. SCHALTEGGER ET AL. (FN 8), S. 59 ff.

¹¹ Zum Ganzen CHRISTOPH A. SCHALTEGGER (FN 7), S. 31.

Staatsebene oder die anderen Kantone und Gemeinden, werden Fehlanreize gesetzt, was zum Nachlassen der Finanzhaushaltsdisziplin der Gemeinwesen und zu übermässigen Ausgaben führt.¹²

D. Problematische Entwicklungen in die Gegenrichtung

Der Schweizer Föderalismus befindet sich seit den 1990er-Jahren (Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum) sowohl innen- als auch aussenpolitisch zunehmend unter Druck. Die machthemmende Wirkung des politischen Wettbewerbs wird durch mehrere entgegengesetzte Entwicklungen massgebend beeinträchtigt, die im Folgenden näher zu erläutern sind.

1. *Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit*

Aus innerstaatlicher Sicht ist zunächst der immer spürbarer werdende Autonomieverlust der Kantone durch hoheitlich tätige, gesamtschweizerische Fachdirektorenkonferenzen sowie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu nennen. Die Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit hätte die Position der Kantone eigentlich im Gegenteil vielmehr stärken sollen. Die einflussreichen interkantonalen Institutionen sind für die verstärkte Rechtsharmonisierung bzw. -vereinheitlichung auf interkantonomer sowie kantonomer Ebene verantwortlich. Die Rechtsetzungstätigkeiten dieser mächtigen Gremien, die interkantonale Vereinbarungen (Konkordate) vorbereiten und die jeweils den Kantonen zum Abschluss vorzulegen sind, leiden aus staatsrechtlicher Perspektive allerdings unter einem erheblichen Demokratiedefizit¹³ und tragen letztendlich einen signifikanten Teil zur Aushöhlung der jeweils betreffenden kantonomalen Kompetenz bei.

2. *Verfehlte Wirkung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)*

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) war – im Anschluss an die 1999 erfolgte Nachführung der Bundesverfassung – als zweiter Schritt einer umfassenden Föderalismusreform konzipiert. Die zentralen Ziele der NFA bildeten gemäss bundesrätlicher Botschaft¹⁴ die Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems, die Klärung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie die Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit.¹⁵ Aus staatspolitischer Perspektive sollten dadurch die

¹² Näheres zum Finanzausgleich in der Schweiz: vgl. LARS P. FELD/CHRISTOPH A. SCHALTEGGER ET AL. (FN 8), S. 37 ff.

¹³ Näheres zu dieser Problematik geschildert am Beispiel der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK): vgl. HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 99; ferner gl.M. JÜRGE MARCEL TIEFENTHAL, Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Verfassungsrechtliche Problematik einer einflussreichen Institution, in: Jusletter 24. Januar 2005, Rz. 22 ff. (insb. Rz. 39 u. Rz. 44).

¹⁴ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291 ff.

¹⁵ BBl 2002 2291 ff. (FN 14), 2314.

föderalen Strukturen der Schweiz gestärkt und weiterentwickelt werden.¹⁶ Demgegenüber wurde aus finanzpolitischer Sicht mehr Transparenz und Einfachheit, Effizienz und Wirksamkeit angestrebt. Der Abbau von Doppelspurigkeiten und von undurchsichtigen Finanzierungsgeflechten sollte den Finanzausgleich wieder steuerbar machen. Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung entsprach so dem Subsidiaritätsprinzip nur noch ungenügend. Dementsprechend sollte die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wieder klar und übersichtlich gestaltet werden.¹⁷

Leider sind aber die Erwartungen an die NFA bislang nicht erfüllt worden; es sind im Gegenteil fortlaufend neue Ausgaben- und Einnahmenverbünde geschaffen und ein Teil der im Rahmen der NFA umgesetzten Aufgaben- sowie Finanzierungsentflechtungen und Dezentralisierungen bereits wieder rückgängig gemacht worden.¹⁸ Die komplexen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen schränken den politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum aller beteiligten Staatsebenen ein. Obschon die Politik inzwischen die Problematik erkannt und gar eine Reform initiiert hat, stellt die jüngste Verlautbarung von Bundesrat und KdK eine Fortführung der NFA faktisch wieder in Frage und lässt gar den vorzeitigen Projekt-abbruch erwarten.¹⁹

3. Zentralisierungstendenzen und Kompetenzverschiebungen

Die verstärkten innerstaatlichen Zentralisierungstendenzen sind zweifellos namentlich der mehrheitlich faktisch zwingenden Anpassung an das Recht der Europäischen Union (EU) geschuldet. Dessen ungeachtet wachsen aber die Zuständigkeiten des Bundes unaufhörlich und vermengen sich häufig mit den kantonalen Staatsaufgaben.²⁰ Dazu kommt, dass Bundesverwaltung und Bundespolitik die Bundeskompetenzen äusserst extensiv auslegen. Wo keine expliziten Vorbehalte, Schranken oder Vorgaben für kantonale Zuständigkeiten bestehen, trifft der Bund hemmungslos Regulierungen, die über die verfassungsrechtliche Einzelermächtigung hinausgehen.

Nicht nur der Verfassungsgeber hält sich nicht mehr konsequent an die Selbstverpflichtung gemäss Subsidiaritätsprinzip, sondern auch der Bundesgesetzgeber setzt sich nachweislich immer öfters mit einer verblüffenden Nonchalance über sie hinweg. Diese Feststellungen sind der stichhaltige Beleg dafür, dass sich der Druck auf die bestehende föderale Ordnung fortwährend zuungunsten der Kantone erhöht hat.

4. Internationalisierung des nationalen Rechts

Schliesslich wird die machthemmende Wirkung des politischen Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften nicht einzig durch die stärkere Integration der

¹⁶ Vgl. BBI 2002 2291 ff. (FN 14), 2293, 2305, 2539.

¹⁷ Eingehend zum Finanzausgleich i. e. S.: vgl. zum Ganzen BBI 2002 2291 ff. (FN 14), 2307 f., 2359 ff.

¹⁸ Zum Ganzen CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/MARC M. WINISTÖRFER/LUCA FÄSSLER (FN 7), S. 42 ff.

¹⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. März 2021, Projekt «Aufgabenteilung II» wird sistiert, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-82751.html>> (besucht am 26. Februar 2023).

²⁰ Vgl. statt vieler ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 184, die namentlich auf die unüberblickbare Verflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen hinweisen, die auf die verstärkte Zentralisierung zurückzuführen ist.

Schweiz in ihrem bilateralen Verhältnis zur EU unterlaufen, sondern insbesondere auch internationale Organisationen üben mit ihren Regelwerken auf die Gesetzgebungen sowohl des Bundes als auch der Kantone immer stärkeren Einfluss aus.

Als prominentes Beispiel ist hierzu die kürzlich im Schulterschluss zwischen den G-20-Staaten und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschlossene Einführung einer globalen Mindeststeuer zu nennen, die den internationalen Steuerwettbewerb beschränken und bereits ab 2023 erste Wirkungen erzielen soll. Sehr grosse international tätige Firmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Millionen Euro sollen in den sogenannten Marktstaaten, also dort, wo die Konsumenten der Firmen sind, eine Mindeststeuer von 15 Prozent auf den Gewinn abliefern.

Aus rechtsstaatlicher Sicht unhaltbar wiegt die Tatsache, dass künftig mit der OECD eine private Organisation mit ihren globalen Rechnungslegungsexperten nach einem internationalen Rechnungslegungsstandard die Schweizer Steuerbasis definieren soll. Damit wird die Steuerhoheit der Kantone regelrecht unterwandert und eine steuerliche Ungleichbehandlung von grossen und kleineren Unternehmen geschaffen, die verfassungsrechtlich höchst problematisch scheint.²¹

II. Föderalismus im Härtetest der Covid-19-Krise

A. Fehlgeleitete Kritik

Wie die Bewältigung der Covid-19-Krise mit Blick über die Landesgrenzen offenbart, scheint deren Erfolg oder Misserfolg nicht vom Staatsaufbau abzuhängen. Es liegen keine eindeutigen wissenschaftlichen Evidenzen vor, aufgrund derer nachgewiesen werden kann, dass Bundesstaaten für diese Aufgabe besser oder schlechter gerüstet sind als Einheitsstaaten oder Einheitsstaaten mit dezentralen Strukturen.

Eine föderale Staatsform erlaubt im Krisenfall zweifellos eine gewisse Flexibilität in der Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten sowie eine auf die Verhältnisse abgestimmte Intensität an Kooperation und Wettbewerb.²² Gleichwohl ist in der Schweiz von Beginn der Covid-19-Krise an schnell der Ruf nach einheitlicher und zentraler Steuerung durch den Bund erfolgt.

²¹ Vgl. zum Ganzen eingehend CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/ANDREA OPEL, Ein Rückschritt in feudale Zeiten, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 18. November 2021, S. 18. Gemäss den Autoren ist gestützt auf die einschlägigen Erfahrungen mit der NFA weder eine zentralistische Lösung mit der Übertragung der Zuständigkeit der Minimalsteuer an den Bund (Erlass der Gesetzgebung und Veranlagung) noch eine Verbundlösung mit einer Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu befürworten. Vielmehr ist einer föderalismusschonenden Lösung der Verzug zu geben, welche die Steuerhoheit der Kantone schont und ihnen die Umsetzung der Minimalsteuergesetzgebung überlässt. Vgl. ferner THOMAS FUSTER, Gepredigt wird Vielfalt, gefördert wird Einheit, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 14. Juli 2021, S. 17, mit harscher Kritik namentlich an der Behinderung des Wettbewerbs durch supranationale bzw. internationale Organisationen wie die EU und die OECD.

²² Beispielhaft zu den Vorteilen des Föderalismus während des ersten Jahres der Covid-19-Krise in Bezug auf Deutschland und die Schweiz: vgl. GABRIEL FELBERMAYR/JÜRGEN STEHN, Corona-Krise: Königreich für einen Flickenteppich, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 5/2020, S. 310; CHRISTOPH A. SCHALTEGGER, Föderalismus als Vorteil, Leitartikel, in: Finanz und Wirtschaft vom 20. April 2020, S. 1.

Dass eine gewisse Zentralisierung der Entscheidungsprozesse im nationalen Krisenfall nötig und auch sinnvoll ist, wird keinesfalls in Abrede gestellt, aber die offenbarten Schwierigkeiten der föderalen Staatsorganisation zuzuschreiben, ist schlechthin unseriös und falsch.²³

Hingegen steht heute schon fest, dass die Krisenpolitik der letzten zwei Jahre im föderalistischen Erfolgsmodell der Schweiz nachhaltig Spuren hinterlassen hat, die unbedingt einer vertieften Analyse und Aufarbeitung bedürfen.

B. Manifestierte Problematik und deren Lösung

Namhafte Vertreter der politischen Ökonomie sehen die Ursache des erratischen Krisenmanagements der Exekutiven in Bund und Kantonen in keiner Weise im Föderalismus begründet. Künftig ist seitens der Kantone eine gewissenhaftere Krisenvorsorge primär im Gesundheitsbereich und im Bevölkerungsschutz mit der Klärung der Zuständigkeiten bei der Ernstfallplanung sowie mehr Krisenbewusstsein und vorausschauendes Handeln dringend vonnöten.²⁴

Die Covid-19-Krise hat aber insbesondere zwei klassische Probleme offengelegt: Erstens sind die Handlungskompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen in der «*besonderen Lage*» vergemeinschaftet und bleiben damit diffus. Eine klare und ebenengerechte Aufgabenteilung ist jedoch von entscheidender Bedeutung und bildet denn auch die Voraussetzung für einen funktionierenden Föderalismus. Zentral verantwortete Aufgaben sollten jene Bereiche umfassen, bei denen die geografisch regionale Dimension keine wesentliche Rolle spielt und die Koordination im Zentrum steht. Dezentral verantwortete Bereiche haben demgegenüber eine wichtige räumliche Wirkung.

Das zweite Problem liegt in einer sozusagen «*institutionalisierten Verantwortungslosigkeit*»: Handlungskompetenz, Risiko und Verantwortung sollten unbedingt eine Einheit bilden, d.h. sie gehören in die gleiche Hand, denn wer das Risiko trägt, aber keine Kompetenzen besitzt, kann letztes Endes auch nicht erfolgreich sein. Verantwortung lässt sich nicht delegieren. Wer Kompetenzen übertragen erhält, muss folglich das Risiko und dafür die finanzielle und politische Verantwortung tragen.

Deshalb braucht es zwingend eine ordnungspolitisch saubere Aufgabenteilung und Kompetenzzuordnung, damit nicht die heisse Kartoffel der unangenehmen Entscheide im Kompetenzwirrwarr zwischen den Staatsebenen herumgeschoben werden kann. Die Strukturen sind zu entschlacken und das Haftungsprinzip zu stärken, anstatt wie die Konferenz der Kantonsregierungen die Problemlösung in der Schaffung von zusätzlichen Koordinationsorganen und der weiteren Vergemeinschaftung

²³ Zu einem ähnlichen Befund kommt BERNHARD WALDMANN, Der Föderalismus in der Corona-Pandemie, Newsletter Institut für Föderalismus 4/2020, S. 11 ff.; ferner CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/MARK SCHELKER, Corona und die Irrungen und Wirrungen im Schweizer Föderalismus, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) online vom 25. Januar 2021, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/irrun-gen-und-wirrungen-im-schweizer-foederalismus-id.1596163?reduced=true> (besucht am 26. Februar 2023).

²⁴ Vgl. LUKAS SCHMID, Die Pandemie als föderale Lernkurve, Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise, Kantonsmonitoring, Avenir Suisse (Hrsg.), Zürich Dezember 2021, S. 108 ff., 120.

von Aufgaben zu suchen, womit die Politikverflechtung und -blockade sowie die institutionalisierte Verantwortungslosigkeit weiter zementiert werden.²⁵

III. Schlussbetrachtung: Eckpfeiler einer zielführenden Föderalismusreform

Der schweizerische Föderalismus hat sich historisch betrachtet nachweislich bewährt. Der renommierte Historiker Oliver Zimmer unterstreicht dies in einem aktuellen Essay über das Zerwürfnis der Schweiz mit der EU mit der nüchternen Feststellung, es lasse sich mit Blick auf Europa und die Welt mehr als zwei Jahrhunderte nach der Französischen Revolution festhalten, dass der Geist und die Wirklichkeit des Zentralismus den Fortschritt nicht fördere, sondern ihn vielmehr behindere, wogegen die archaischen eidgenössischen Strukturen in der Praxis mehr Modernität produziert haben und die Schweiz schon vor 1900 zur Spitzengruppe der industriellen Welt gehörte.²⁶

Dessen ungeachtet offenbaren sich in jüngerer Zeit immer mehr Risse im verfassungsrechtlichen Gefüge des föderalen Staatsaufbaus, welche seine Garantstellung für eine Beschränkung der zentralstaatlichen Macht zunehmend schwächen. Sowohl aus polit-ökonomischer als auch verfassungsrechtlicher Perspektive sind zwei wesentliche Massnahmen zwingend und dringend erforderlich, um die Wirkungskraft des Föderalismus vital zu erhalten und nachhaltig zu schützen.

A. Konsequente Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung und klare Zuordnung der Staatsaufgaben

Zunächst ist es unabdingbar, die bestehenden komplexen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen, welche den politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum aller beteiligten Staatsebenen einschränken, zu beheben. Die Staatsaufgaben müssen entflochten bzw. ebenengerecht zugeordnet und gleichzeitig die dafür notwendigen Steuerquellen erschlossen werden. Das Haftungsprinzip darf nicht missachtet werden, d.h. Haftung, Kontrolle und Risiko gehören in eine Hand, und zwar entweder beim Bund oder bei den Kantonen.

Gleichzeitig ist die Schaffung gemischter Verbundpartnerschaften zu vermeiden und die Rolle interkantonalen Konferenzen kritisch zu durchleuchten sowie deren Machteinfluss zu beschränken.

²⁵ Zum Ganzen CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/MARK SCHELKER, Stresstest Corona: Was taugt der Föderalismus in Krisenzeiten?, in: Die Volkswirtschaft 5/2021, S. 4 ff.; gleichermassen für die Entflechtung und Klärung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen plädierend sowie mit Kritik an den unklaren Zuständigkeiten zwischen den Staatsebenen und den Fachdirektorenkonferenzen: vgl. LUKAS SCHMID (FN 24), S. 125 ff.

²⁶ OLIVER ZIMMER, Das Zerwürfnis zwischen der Schweiz und der EU hat historische Ursachen – eine Analyse, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) online vom 6. Dezember 2021, <https://www.nzz.ch/feuilleton/schweiz-und-eu-oliver-zimmer-ueber-historische-differenzen-ld.1658355?reduced=true> (besucht am 26. Februar 2023).

Zur Umsetzung dieser Reform ist das gemeinsam von Bundesrat und der KdK im Juni 2019 erteilte, aber bereits im März 2021 wieder sistierte Mandat zur Fortsetzung der im Rahmen der NFA begonnenen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung und Neuordnung der Aufgabenteilung (Projekt «*Aufgabenteilung II*») umgehend wieder aufzunehmen und zielstrebig voranzutreiben. Dabei gilt es, sich strikt an den strategischen Zielen des Mandats zu orientieren: die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz bei der Verantwortungszuweisung für die staatliche Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung, die Stärkung des Föderalismus und die Eindämmung der Zentralisierungstendenzen.

B. Schaffung einer massvollen Verfassungsgerichtsbarkeit

Sodann ist die effektive Einhaltung der föderalistischen Verfassungsgrundsätze zu bewerkstelligen. Denn die Bundesverfassung versagt nachweislich als Schranke oder Bremse der Zentralisierung, solange es den Kantonen verwehrt bleibt, sich gegen Bundesgesetze sowie auf diese gestützte Bundesverordnungen zur Wehr zu setzen, die ihre Autonomie auf verfassungswidrige Weise einschränken (Art. 190 BV).²⁷

Die Kantone benötigen deswegen zwingend einen effektiven Rechtsschutz gegenüber dem Bund. Unabhängige Gerichte müssen überprüfen können, ob Normen und Entscheide des Bundes das verfassungsrechtliche Prinzip der Subsidiarität und/oder das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz beachten und den Kantonen zumutbar sind.²⁸

Die zielführendste Lösung bestünde darin, die gerichtlichen Prüfungsmöglichkeiten beschränkt auf sämtliche föderalistischen Verfassungsgrundsätze zu stärken und dadurch namentlich den Schutz der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung zugunsten der Kantone sicherzustellen. Ein solch massvoller Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit könnte durch Ergänzung von Art. 190 BV geschehen, indem erklärt würde, dass dieser im Falle von Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen keine Anwendung fände.

Eine ziemlich gleichwertige Variante bestünde in der Formulierung, wie sie damals der Bundesrat für Art. 189 Abs. 2 BV über die Zuständigkeiten des Bundesgerichts in Zusammenhang mit der Einführung der NFA vorgeschlagen hatte: «Es beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen, einschliesslich wegen Verletzung verfassungsmässiger Kompetenzen der Kantone durch ein Bundesgesetz». Bemerkenswerterweise hat es die akzentuierte Problematik erst kürzlich – nach mehreren gescheiterten Versuchen in der Vergangenheit – durch zwei gleichlautende Motionen der beiden Ständeräte Stefan Engler (Die Mitte-Fraktion) und Mathias Zopfi (Grüne

²⁷ So explizit EVA MARIA BELSER, Föderalismuskonzeption der Bundesverfassung, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 667 ff., N 22.

²⁸ Zur Kritik an der mangelhaften Wirkung beider im Rahmen der NFA-Reform eingeführten Verfassungsprinzipien: vgl. BERNHARD WALDMANN (FN 23), S. 15; ferner CHRISTOPH A. SCHALTEGGER/MARC M. WINISTÖRFER/LUCA FÄSSLER (FN 7), S. 45; explizit zum ungenügenden gerichtlichen Rechtsschutz der Kantone gegenüber dem Bund: vgl. RAINER J. SCHWEIZER, Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 691 ff., N 18.

Fraktion) wiederum auf die politische Agenda geschafft. Grundrechte, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit sollten durch die Einführung einer differenzierten Verfassungsgerichtsbarkeit gestärkt werden.²⁹ Schliesslich erteilte die kleine Kammer dem Ansinnen allerdings mit 29 zu 15 Stimmen (bei 1 Enthaltung) erneut eine Absage.³⁰

²⁹ Vgl. 21.3689 Motion bzw. 21.3690 Motion: Grundrechte und Föderalismus stärken und die Rechtsstaatlichkeit festigen. Ein neuer Anlauf zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213689>> bzw. <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213690>> (jeweils besucht am 26. Februar 2023).

³⁰ AB 2022 S 664.



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Hochstrasse 38
8044 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
institut@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf
www.libinst.ch.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2023, Liberales Institut.