

Bundesstaatliche Aufgabenverteilung, Finanzausgleich und soziale Absicherung

Von K. Lareida, Aarau

1. Einleitung

Aus verschiedenen Gründen haben im letzten Jahrzehnt individualistische Werthaltungen wieder an Boden gewonnen. Gleichzeitig wird die Bedeutung einer selbständigen lokalen und regionalen Aufgabenerfüllung in unserem Lande vermehrt betont. Föderalismus und Gemeindeautonomie, wesentliche Pfeiler der schweizerischen Staatsauffassung, erleben sozusagen eine Renaissance. Neben politischen Strömungen und aktuellen Stimmungslagen spielen auch verschiedenartige wissenschaftliche Einflüsse eine Rolle. Es entwickelte sich auch in unserem Lande eine Literatur (z. B. R. L. Frey), die auch konkrete Reformvorschläge macht. Im Gegensatz etwa zur juristischen oder historischen Tradition wird der Föderalismus nun primär ökonomisch interpretiert, wobei die instrumentellen Fragestellungen im Vordergrund stehen (vgl. insbesondere Bieri, 1981, S. 39ff.).

Für den Politiker steht die neuere Föderalismusdiskussion in einem doppelten Zusammenhang. Einerseits berührt sie zentrale, ordnungspolitische Fragestellungen, so insbesondere die Interdependenz staatlicher und wirtschaftlicher Entscheidungsmechanismen. Andererseits bietet sie vielfältige Reformansätze an von der Aufgabenneuverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden über die Reprivatisierung öffentlicher Tätigkeiten bis zur Revision des Fiskalsystems. Der politische Misserfolg der Totalrevision der Bundesverfassung wird durch diese Partialreformen ganz oder teilweise kompensiert; auch hier sind natürlich mancherlei Stolpersteine eingebaut.

Wer in der Praxis die föderalistischen Reformarbeiten verfolgt, stellt leicht fest, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich und die soziale Absicherung sozusagen strategische Elemente einer Erneuerung darstellen. Es gibt deshalb offenbar eine Art verteilungspolitischer Voraussetzungen, die von den politischen Parteien kaum bestritten sind. Nur unter diesen Voraussetzungen kommt der schweizerische Föderalismus überhaupt zum Tragen. Die «Chancengleichheits-Postulate» betreffen sowohl die Kantone als soziale Einheit wie auch einzelne Personen als potentielle Nutzniesser staatlicher Leistungen oder Steuerzahler. Darin liegen nicht nur erhebliche systematische Schwierigkeiten, sondern auch ordnungspolitische Gefahren und finanzpolitische Friktionen begründet.

2. Aufgabenneuverteilung als föderalistische Renaissance

2.1. Probleme und Lösungen

Es ist in den letzten Jahren viel über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geschrieben und gesprochen worden. Und auch im kantonalen Rahmen sind grosse Anstrengungen unternommen worden, die Pflichtenhefte von Kanton und Gemeinden zu überprüfen. Die Ausgangslage ist sowohl im bundesstaatlichen als auch im kantonalen Rahmen ähnlich. In den letzten Jahrzehnten sind verschiedene Mängel der föderalistischen Organisation zutage getreten, die ihre Ursache im wesentlichen bei der Finanzpolitik in der vertikalen Verflechtung und im Phänomen des Vollzugsföderalismus haben. Dabei kommt dem bundesstaatlichen Ausgabegebaren eine Schlüsselstellung zu. So mehrten sich auf der einen Seite die strukturellen Schwierigkeiten, müssen doch die seit 1970 massiv angestiegenen Ausgabenüberschüsse des Bundes endlich abgebaut werden; andererseits liegen gerade im Ausgabenbereich des Bundes Mechanismen, die den Föderalismus nachhaltig beeinflussen. Ins Schussfeld geraten namentlich die Transferausgaben, die seit 1950 etwa dreimal schneller zugenommen haben als die Eigenausgaben des Bundes und heute zwischen 60 und 65 % des Bundesbudgets ausmachen. Auszuräumen gilt es in diesem Zusammenhange ein weitverbreitetes Missverständnis, nach welchem die Transferausgaben des Bundes alle den Kantonen zukämen. Dem ist natürlich bei weitem nicht so. Würde man die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone und deren Höhe analysieren, würde man feststellen, dass trotz eines stärkeren Wachstums der Bundeseinnahmen als der Kantonseinnahmen der Anteil der Bundesleistungen an den kantonalen Haushalten von rund 26,3 % 1970 auf rund 20 % 1981 gesunken ist. Damit ist keineswegs bestritten, dass die Transferleistungen an die Kantone gründlich durchleuchtet werden müssen wie übrigens die Zahlungen der Kantone an den Bund. Ähnliche Tendenzen stellt man auch bei den Kantonen selber fest, die nicht selten weitgehend kommunale Aufgaben finanzieren. Obwohl die Kantone und, etwas später, auch der Bund vielfältige Massnahmen zur Sanierung der Haushalte eingeleitet haben, sind die Transferströme nur unwesentlich kleiner geworden. Ein Grund dafür ist zweifelsohne in den früher verwendeten Erscheinungen der vertikalen Verflechtung und des Vollzugsföderalismus zu suchen: Die Kantone gegenüber dem Bund und die Gemeinden gegenüber den Kantonen haben sich auf finanzpolitisch-bürokratische Abhängigkeit eingestellt und einstellen müssen. Einerseits übernehmen sie den Vollzug übergeordneter Aufgaben, andererseits verlangen sie eine entsprechende finanzielle Unterstützung. Dabei ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass durch die fachliche Spezialisierung der Bürokratien auf allen drei Ebenen den Fachämtern gegenüber den Regierungen ein unerwünschter Vorsprung gewährt wird. Doppelspurigkeiten in der Begutachtungs- und Realisierungsphase von kleineren und grösseren

subventionsberechtigten Vorhaben auf den Gebieten der Denkmalpflege, der Land- oder Forstwirtschaft, des Gewässerschutzes oder der Lufthygiene wären sehr leicht zu erbringen.

Der Föderalismus gründet auf der Überzeugung, dass durch eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen

- den unterschiedlichen Bedürfnissen und Wertvorstellungen der Bürger besser entsprochen werden kann;
- über die gegenseitige Konkurrenz der Gemeinwesen (also etwa der Kantone) Innovationen entstehen;
- dank der Mehrstufigkeit des Staatsaufbaus (bzw. der Dekonzentration der Produktionseinrichtungen) Kosten eingespart werden können.

Wie in einer Unternehmung gibt es auch beim Staat keine an sich beste föderative Organisation: Je nach den äusseren Bedingungen, den zu erfüllenden Aufgaben oder den praktischen Führungsimpulsen ändert sich das Optimum (vgl. Frey, 1977, und Wittmann, 1978). Theoretische Überlegungen und praktische Erfahrungen an der Front zeigen, dass verschiedene Elemente eines föderativen Systems eng miteinander verbunden sind: die Aufgabenverteilung, die Einnahmenezuweisung, der Finanzausgleich und schliesslich auch die Gebietsorganisation. Dabei existieren auch eigentliche Instrumente des Föderalismus, mit denen das System sozusagen gepflegt wird oder die der nationalen Lenkung dienen (Minimalstandards durch Bundesgesetze, Ausgestaltung eigentlicher Rahmengesetze oder Bildung kollektiver Entscheidungsgremien). Es gibt also eine Reihe von Ansatzpunkten, um den oben erwähnten Problemen des schweizerischen Föderalismus auf den Leib zu rücken.

2.2. Zentraler Entflechtungsgedanke

Dass die zurzeit von den eidgenössischen Räten behandelte Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen das Schwergewicht der Reformanstrengungen bildet, ist aus zwei Gründen sachlich gerechtfertigt. Einerseits wird mit der postulierten Entflechtung unmittelbar sanierend in die föderative Ablauforganisation eingegriffen, andererseits kann von hier aus wohl am besten das langfristig notwendige Selbstverständnis der Kantone aufkeimen. Die Tätigkeit der vom Bundesrat eingesetzten Studienkommission und des Kontaktgremiums, in welchem jede der 26 Kantonsregierungen mit einem Vertreter Einsitz haben, haben doch Wesentliches zu einem besseren Föderalismusverständnis beigetragen. Analog zu den Vorgängen in vielen Kantonen zielt der Entflechtungsgedanke auf eine strukturelle Vereinfachung und eine Vermeidung von sogenannten Funktionalisierungen ab. Entflechtung soll demnach konsequente Teilung der Zuständigkeiten nach Ebenen sein. Gesetzgebung, Aufgabenerfüllung und Finanzierung werden wieder in eine Hand gelegt. Richtigerweise wird diese Aufgabenneuverteilung ergänzt durch die Streichung von Bagatellsubventionen und gewisse gesetzgeberi-

sche Flurbereinigungen, mit denen der Vollzugsföderalismus eingeschränkt oder abgebaut wird. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der Abbau von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen noch zusätzliche weiterführende Reformen bedingt, als sie der Bundesrat vorgeschlagen hat. Die Schwierigkeiten, ein zweites, mehr die Qualität der Aufgabenerfüllung betreffendes Paket aufzustellen, belegen eindringlich, dass eigentlich sehr viel mehr Strukturen und Prozesse einbezogen sind. Diese Arbeit der Durchforstung hat mit aller Deutlichkeit aufgezeigt, wie sehr durch die Regelungsdichte der eidgenössischen Gesetzgebung, die Entwicklung des parlamentarischen Betriebes, den Organisationsgrad der Bundesverwaltung und die Ansprüche der Bürger Gefahren für den schweizerischen Föderalismus entstanden sind. Gesetze, Dekrete und Verordnungen sind eben wie Kleider, sie sitzen eine Zeitlang richtig und gut und sollten dann eben ausgewechselt werden.

2.3. Nötige politische Voraussetzungen

Der mit der Aufgabenneuverteilung gewonnene Schwung könnte sehr leicht verlorengehen, weil sich der föderalistischen Renaissance verschiedene Hindernisse in den Weg stellen. Vorerst ist einmal der Umstand zu erwähnen, dass mit der Entflechtung nicht nur eine organisatorische Verbesserung und Vereinfachung, sondern eben auch eine Entlastung des Bundeshaushaltes angestrebt wird. Die Problematik dieses auch von einzelnen Kantonen gegenüber den Gemeinden gewählten Vorgehens liegt darin, dass verschiedene finanzpolitische Grundsatzfragen – von den eigentlichen Sparmassnahmen über die Streichung von Kantons-einnahmen bis zur Verkehrsfinanzierung – involviert sind; deshalb treten hier erhebliche Reibflächen zwischen Bund und Kantonen auf. Einzelne dieser Probleme werden wir im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich noch anschneiden. Es melden sich aber auch jene Gruppen zum Wort, die sich durch die Aufgabenneuverteilung benachteiligt fühlen. Sie setzen oft die Entflechtung einem Leistungsabbau gleich. So wird zum Beispiel angenommen, dass ohne Bundesinterventionen oder Bundessubventionen das kantonale Interesse am Wohnungsbau, eine genügende Unterstützung kantonaler Stipendiaten oder eine richtige Restauration eines Baudenkmals nicht mehr gewährleistet seien. Als mittelbar Betroffene reagieren selbstverständlich auch Vertreter der Bürokratie aller Ebenen, die sich gegen eine Deklassierung ihrer Aufgabe wenden, negativ; hier spielen dann die bereits erwähnten Fachdienstwege, durch die Regierungsvertreter – oft auch mit Hilfe von Verbänden, Wissenschaftlern oder Medienschaffenden – unter Druck gesetzt werden. Auch wenn dies alles normale politische Erscheinungen sind, bestehen doch Bedenken hinsichtlich der Tragweite. Es ist offensichtlich heute nicht leicht möglich, effizienzsteigernde Massnahmen für eine föderative Organisation als

Ganzes durchzusetzen, ohne dass sofort verteilungspolitische Patt-Situationen entstehen.

In vielen Fällen ist dabei natürlich überhaupt nicht bewiesen, dass die erwarteten Wirkungen durch die Tätigkeit des Bundes überhaupt erzielt werden, und es muss auch als offen gelten, ob bei einer Aufgabendelegation an die Kantone nicht sogar eine bessere Aufgabenerfüllung Platz greifen würde. Eine Konsequenz dieser Situation ist, dass auf verschiedenen Niveaus sozusagen Sicherungen eingebaut werden müssen. So erwähnt bereits der Bundesrat in seiner Vorlage einen Ausbau des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als notwendige Voraussetzung für die Entflechtung. Hinzu kommen die bereits erwähnten Minimalstandards und Rahmengesetze, mit denen die eigentliche soziale Absicherung erzwungen wird. Hinter solchen Ideen stecken bestimmte pessimistische Annahmen über das Verhalten des einzelnen; ähnliches gilt auch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Kantone, denen offenbar nicht allzu viel zugetraut wird.

3. . . .

3.1. Gewachsene Strukturen

Der *bundesstaatliche Finanzausgleich* hat sich im Laufe der letzten dreissig Jahre zu einer bedeutenden Umverteilungsmaschinerie entwickelt. Wie die Eidgenössische Finanzverwaltung (1982, S. 735) aufzeigt, wurden ihm Jahre 1981 insgesamt 4,6 Mrd. Fr. an die Kantone verteilt. Über das seit 1950 eingetretene Wachstum der Transferausgaben an die Kantone orientiert die folgende Tabelle.

Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

	1950	1960	1970	1980	1981
Einnahmen der Kantone aus Bundesquellen (Mio. Fr.)	321,3	504,0	2'444,9	4'616,9	4'617,4
in Prozenten der Ausgaben des Bundes	19,5	19,2	31,2	26,3	26,6
davon:					
– indirekter Finanzausgleich (Subventionen und Rückvergütungen)	10,6	13,5	24,5	18,3	19,3
– direkter Finanzausgleich (Anteile an Bundeseinnahmen)	8,8	5,8	6,8	8,0	7,3

Der grösste *Anteil an den Ausgaben* des Bundes wurde Ende der sechziger Jahre erreicht. Die bisherigen Versuche zur Bewältigung der Probleme des Bundesfinanzhaushaltes der siebziger Jahre haben dagegen offensichtlich bereits einen gewissen

Rückgang der Transferausgaben ergeben. Es zeigt sich somit klar, dass auch die Kantone das Ihre zur Sanierung des Bundeshaushaltes beitragen.

Auch die *Zusammensetzung der Transferausgaben* des Bundes hat sich im Laufe der vergangenen dreissig Jahre wesentlich verändert. Waren der direkte und der indirekte Finanzausgleich ehemals zwei in etwa gleich starke Instrumente, so haben die zweckgebundenen Auszahlungen vor allem in den sechziger Jahren merklich zugenommen. Über die Zusammensetzung der Transferausgaben auf kantonaler Ebene und ihre regionale Verteilung liegen vom aargauischen Regierungsrat (1983) ebenfalls erste Daten vor.

Wie bereits erwähnt ist die starke Ausweitung des Transferbereichs finanzpolitisch von grosser Bedeutung. Der Umweg über Beiträge, Übertragungen und Subventionen macht den Bundeshaushalt schwerfällig und schlecht steuerbar. Der aargauische Regierungsrat hat in einer Lastenausgleichsstudie im Jahre 1978 klar darauf hingewiesen, dass Planung, Realisierung und Vollzug auf verschiedenen staatspolitischen Ebenen liegen und eine vertikale Koordination verlangen, die nicht leicht herzustellen ist. Es wird im gleichen Papier auch festgestellt, dass sich im Laufe der Zeit ein unübersichtliches Geflecht von Zahlungsströmen, Einflussmöglichkeiten und Kompetenzüberlagerungen herausgebildet hat. Auf verschiedenen Gebieten konnten nur Löcher gestopft und einzelne Brandherde erstickt werden. Es ist sicher auch nicht übertrieben zu sagen, dass auf diese Weise oft das Gesamtinteresse Einzelinteressen geopfert werden musste.

Der relative Bedeutungsverlust des direkten Finanzausgleichs gegenüber dem mächtig angewachsenen zweckgebundenen Finanzausgleich – diese Tendenz wird durch die Streichung oder Reduktion der kantonalen Anteile an den Alkoholeinkommen und Stempelabgaben noch wesentlich verstärkt – gefährdet den Föderalismus, hindert die Kantone an freien Entscheidungen.

Auch innerhalb des wichtigsten Instruments für den direkten Finanzausgleich, dem kantonalen Anteil am Wehrsteuerertrag, macht sich ein markanter Wandel bemerkbar: Einerseits wird der für den Finanzausgleich zur Verfügung stehende Anteil zwar dauernd gestärkt. Ab 1981 ist gemäss der Änderung von Art. 9 des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen vom 20. Juni 1980 die Finanzausgleichsquote von 5 auf 7,5 % hinaufgesetzt worden. Zur Ausgleichung der finanziellen Auswirkungen des ersten Paketes zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sieht der Bundesrat vor, dass der Anteil auf 13 % festgelegt wird. Im Rahmen des zweiten Paketes wurde von der Studienkommission bereits die Erhöhung auf 14 % vorgeschlagen. Andererseits soll die Finanzausgleichsquote, wie dies der Bundesrat vorschlägt, ebenfalls zur Milderung besonderer Belastungen herhalten, die sich aus der Aufgabenneuverteilung abzeichnen. All diese Reformen des direkten Finanzausgleichs kosten den Bund überhaupt nichts, sondern werden aus einer Neuverteilung des den Kantonen zustehenden Kuchens finanziert.

Das Bundesgesetz über den Finanzausgleich sieht in Art. 2 vor, dass der Bundesrat die Finanzkraft für den Finanzausgleich nach Anhören der Kantonsregierungen festlegt. Diese, d.h. deren Finanzdirektorenkonferenz, haben dann die schwierige Aufgabe, die Vorstellungen des Bundes so zu konkretisieren, dass möglichst viel «Nutzen» und möglichst wenig «Schaden» für die Kantone entsteht. Das führt hin und wieder dazu, dass man vom Ziel ausgehend die Methode sucht, was die effektiven Verhältnisse oft verfälscht.

3.2. Reformansätze

Zur Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurden bereits viele Reformansätze vorgebracht. An dieser Stelle soll keineswegs ein weiteres Finanzausgleichsmodell vorgestellt werden. Es ist höchstens dazulegen, welche Tendenzen sich insgesamt abzeichnen. Dabei kann zwischen lang- und kurzfristig ausgerichteten Ansätzen zu Reformen unterschieden werden.

Die langfristige Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfordert auch eine entsprechende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Mit der Stärkung der kantonalen Verantwortung und dem Abbau der Verflechtung zwischen Bund und Kantonen muss zukünftig auch ein Abbau des indirekten Finanzausgleichs einhergehen. Dagegen ist der direkte Finanzausgleich so weit zu stärken, als dies im Rahmen der eidgenössischen Solidarität als notwendig erscheint.

Kurzfristige Verbesserungen hat der direkte Finanzausgleich durch Reformen des Schlüssels für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone erfahren. Folgende vier Masszahlen dienen gemäss der Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für die Jahre 1982 und 1983 als Grundlage: die Wehrsteuersubstanz, die Steuerkraft, die Steuerbelastung und der Berggebietsanteil.

Die gegenwärtigen Arbeiten zielen nun auf weitergehende Verbesserungen des Finanzausgleichsschlüssels ab:

- Die gegenwärtig verwendete Masszahl der Wehrsteuersubstanz muss als Ersatzkriterium für das Volkseinkommen der Kantone betrachtet werden. Mit dem Vorliegen statistisch anerkannter kantonomer Volkseinkommenszahlen erscheint es als richtig, diese nunmehr als Masszahl des kantonalen Wohlstandes zu verwenden.
- Der Steuerbelastungsindex wird von einem Ausschuss der Kommission für Konjunktur- und Sozialstatistik zurzeit überarbeitet. Es steht zurzeit fest, dass der revidierte Steuerbelastungsindex konsequent als Ausschöpfungsindikator (kantonale Steuerquote mit kantonalen Gewichten) ausgestaltet werden soll. Er wird auch in bezug auf die Erfassung der nötigen Daten wesentliche Verfeinerungen und damit auch bedeutende Verbesserungen bringen. Die Kommission wird ihre Arbeit in diesem Jahr abschliessen.

- Eine Überarbeitung des Berggebietsindex ist zurzeit nicht vorgesehen. Allerdings besteht zu den beiden obengenannten, in Revision stehenden Masszahlen insofern ein gewisser Zusammenhang, als hier ein Indikator vorliegt, der nicht leistungs-, sondern bedarfsorientiert ist.

Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass es oftmals schwierig ist, den direkten Finanzausgleich wirklich konsequent auf das Kriterium der kantonalen Leistungsfähigkeit auszurichten. Das Problem spitzt sich auch deshalb zu, weil beispielsweise bei der Verteilung der Treibstoffzolleinnahmen – einem grundsätzlich zweckorientierten Geldzufluss – bedarfs- und leistungsbezogene Kriterien vermischt werden. Ich habe oben bereits angetönt, dass in immer mehr Transferbereiche Umverteilungsmechanismen eingebaut werden.

3.3. Ein gewisses Unbehagen

Die aktuelle Diskussion zur Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird einerseits vom Ruf der Kantone nach Stärkung ihrer souveränen Position geprägt, wie auch andererseits von ihrem fast krämerhaften Hang zur Verrechnung kleinster Geldbeträge. Wie die praktische Erfahrung mit der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen zeigt, ist es heute – wie eingangs bereits eingehend erläutert – offensichtlich nicht mehr leicht möglich, effizienzsteigernde Massnahmen für eine föderative Organisation als ganzes zu realisieren.

Gegenüber einer kantonsweisen finanziellen Kompensation der Auswirkungen der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen müssen Vorbehalte angebracht werden. Wenn staatspolitisch grosszügig von einer Stärkung kantonalen Souveränität gesprochen und mit staatsmännischer Geste ein Abbau der Regelungsdichte zwischen Bund und Kantonen anvisiert wird, darf die Reform schliesslich nicht zu einer kleinlichen Verrechnung unter den Kantonen degenerieren. Sollten nämlich auf Jahre hinaus sämtliche finanziellen Auswirkungen der Aufgabenneuverteilung in einem komplizierten Aufschlüsselungsmechanismus berücksichtigt werden, würde sozusagen die Würde der neugewonnenen kantonalen Autonomie geopfert. Dass die Kantone nach Möglichkeit eine «opération blanche» wünschen, ist verständlich. Dies liegt jedoch nicht im Sinne einer echten Aufgabendelegation, welche mit der Übernahme von Kompetenzen natürlich auch die Übernahme von Pflichten finanzieller Art mit sich bringt.

Wie weit Lasten auszugleichen sind – jüngste Beispiele liefert hier der interkantonale Hochschul-Lastenausgleich – und wie weit die Kantone zur Mitfinanzierung beigezogen werden sollen (wie dies der Bund mit einer Regionalisierung der SBB-Defizite, in dieser oder jener Form, vorschlägt), darf nicht nur eine Frage des Masses bleiben. Einerseits ergeben sich hier grundlegende sachliche und betriebswirtschaftliche Schwierigkeiten, so etwa bezüglich der Aufteilung von Gemeinko-

sten. Andererseits ist diese Frage auch in den Zusammenhang der jüngsten siedlungsstrukturellen Entwicklung der Schweiz zu stellen.

Die Entwicklung dieser Siedlungsstruktur ist von einer zunehmenden Entmischung geprägt. Einzelne Kantone entpuppen sich als Arbeits-, Wohn- oder Erholungskantone. Zudem finden verschiedene Spezialisierungen statt, wobei sich bestimmte Kantone als günstige Industrie- und Logistikstandorte erweisen. Damit steigt aber zunehmend die Variationsbreite möglicher gegenseitiger Verrechnungstatbestände. Bei der Festlegung von Abgeltungen stellen sich für diese modernen Brückenzölle Auswahl- und Messprobleme. Je nach dem was politisch gerade opportun erscheint und sich leicht in Franken und Rappen erfassen und kalkulieren lässt, soll den lieben Miteidgenossen die Rechnung gestellt werden. Benachteiligt werden deshalb jene Bereiche und Kantone, die Lasten übernehmen, deren Erfassung und Bewertung nicht leicht möglich ist. So müssen denn Erneuerungen der föderativen Struktur von engherzigen Abgeltungsüberlegungen losgelöst werden, denn «finanzpolitische Verflechtungen beruhen auf vielschichtigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatspolitischen Beziehungen, die nicht leicht ausgemacht werden können» (Regierungsrat des Kantons Aargau, 1978, S. 15). Nichts wäre in der heutigen Situation wirtschaftlicher Unsicherheit und bedrohter Kleinstaatlichkeit unsinniger als enger fiskalischer Protektionismus, der den schweizerischen Wirtschaftsrahmen zerschneiden und die Kantone gegeneinander aufbringen würde. So darf das Konkurrenzprinzip nicht interpretiert werden. Vielmehr gilt es, die Verschiedenheit der kantonalen Rollen zu akzeptieren und je nach den Voraussetzungen gewisse Lasten zu übernehmen. Wenn wir auf dem Niveau der Individuen – beispielsweise aus sozialpolitischen Gründen – das Verursacherprinzip nicht durchsetzen können, sind Lastenausgleichsmodelle zwischen den öffentlichen Händen nur dann die zweitbeste Lösung, wenn wirklich die wichtigsten gegenseitigen Leistungen respektiert und berücksichtigt werden können. Es macht wenig Sinn, durch die Aufgabenneuverteilung den Kantonen formell mehr Spielraum zu geben, wenn dieser materiell durch befohlene Zahlungen, Konkordate und dergleichen wieder eingeschränkt wird. Nur am Rande sei vermerkt, dass der kantonale Protektionismus zurzeit, d.h. in dieser Phase der hartnäckigen Rezession, im Submissionswesen sehr unschöne Blüten treibt.

4. Grenzen sozialer Absicherung

4.1. Die Frage des Masses

Wir alle wissen, dass über die Grenzen des Sozialstaates im allgemeinen und die Opportunität staatlicher Umverteilungsmassnahmen im besonderen eine erregte Diskussion im Gange ist. Dabei ist bemerkenswert, dass nicht nur die normativen

Fragen kontrovers sind sondern auch düstere Belastungs- und Finanzierungsperspektiven sowie ungeklärte Verteilungswirkungen einer möglichst objektiven Abklärung rufen. Betroffen sind einerseits die grossen Sozialversicherungswerke unseres Landes, anderseits bestimmte Staatsaufgaben wie etwa das Gesundheits- oder das Bildungswesen. Im Lichte der heutigen Wirtschaftslage und zu erwartender weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen dürfte ein Weiterausbau der sozialen Sicherung im bisherigen Stil kaum verantwortet werden können. Jedenfalls sind die Kosten der ersten und zweiten Säule, der Kranken- und Unfallversicherung sowie die indirekte Finanzierung über defizitäre Einrichtungen einer konsolidierten Sicht zu unterziehen, die doch wohl auch den Handlungsspielraum späterer Generationen und die Beeinträchtigung des Leistungswillens einzubeziehen hätte.

Die Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen reicht mitten in diese explosive Problematik hinein. Einerseits enthält sie unmittelbare Reformvorschläge für verteilungspolitisch sensible Aufgaben, so etwa die Kantonalisierung des Wohnungsbaus und der Stipendien, die Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der Krankenversicherung (bei gleichzeitiger Anerkennung der kantonalen Autonomie, auch der Taxautonomie im Gesundheitswesen), oder die bedeutsamen Umlagerungen bei der AHV und bei den Ergänzungsleistungen. Andererseits basieren der Bundesrat und mit ihm die überwiegende Mehrheit der Parteien auf der Voraussetzung, dass das grundlegende Netz der sozialen Sicherheit nicht berührt werde – dass die Entflechtungsoperation über die oben erwähnte Finanzausgleichsproblematisierung hinaus mehr oder weniger verteilungsneutral ausgestaltet werden könne. Wenn wir tatsächlich in einzelnen Bereichen an den Grenzen des Sozialstaates angelangt sind, dürfte in einer gezielten Delegation bestimmter Aufgaben an die Kantone ein willkommener Test liegen, ob, in welchem Masse, wie und aus welchen Quellen finanziert ein konkretes Kollektivgut bereitzustellen sei. Die Auseinandersetzung um eine neue Kantonsaufgabe ermöglicht eine den jeweiligen Voraussetzungen angepasste Regelung; je nach Bedarf, politischen Kräfteverhältnissen, administrativen Kapazitäten und finanziellem Spielraum können die Ergebnisse dieses Tests unterschiedlich ausfallen. Dabei besitzen auch die einzelnen Kantone gewisse Möglichkeiten, ihren Verhältnissen angepasst, eine soziale Absicherung zu garantieren. Interkantonale Unterschiede in der materiellen Steuerbelastung, bei der Ausgestaltung von Gebühren und Entgelten und nicht zuletzt Unterschiede in der Infrastrukturausstattung schaffen durchaus uneinheitliche Bedingungen für die Erfüllung einer neuen Aufgabe. Teilweise unbemerkt von einer grösseren Öffentlichkeit haben viele Kantone ihr eigenes System der Sozialhilfe massiv verstärkt, zusätzliche Massnahmen zur Unterstützung Arbeitsloser eingeführt und den Zugang zu verschiedenen staatlichen Einrichtungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen, erleichtert. Die teilweise unübersichtlichen Verhältnisse belasten die kantonalen Haushalte erheblich, ohne dass die Nutzenseite immer eindeutig beurteilt werden könnte. Jedenfalls dürfte aus dieser Sicht, sozusagen als

Anschlussübung zur Entflechtung, ein kritisches Durchkämmen kantonaler und kommunaler Budgets sehr nützlich sein.

4.2. *Neue Zonen des Mitleids*

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine Verstärkung des direkten bundesstaatlichen Finanzausgleichs als eine flankierende Massnahme zur Aufgabenverteilung angesehen wird. Darüber hinaus bestehen vielfältige, auf unterschiedlichen Ansätzen beruhende Chancengleichheitspostulate. Die Kantone erscheinen als eine Art von Unternehmungen, die im Rahmen einer «Konzernpolitik» des Bundes Beiträge erhalten oder solche zu leisten haben (vgl. dazu insbesondere auch G. Kirsch, 1978). Immer stärker wird allerdings die geographische Gleichheit auf statistische Wohlstands- oder Entwicklungsdisparitäten verkürzt. Auch die neuesten Volkseinkommensberechnungen machen nicht klar, ob eine sekulare Verarmung einzelner Regionen oder Kantone Platz greift, und es sind auch die Ansichten über die räumliche Differenzierung umstrittener denn je. Ist es bei der Kleinheit des Landes und der Verschiedenartigkeit der Kantone überhaupt zulässig, ausländische Disparitäts- und Entmischungsmuster auf die Schweiz zu übertragen? Und ist es sinnvoll, die importierte Idee einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse dem historisch gewachsenen Föderalismusbild entgegenszustellen.

Damit sind wir bei der Regionalpolitik angelangt, einem Politikbereich, der in den letzten Jahren rasch an Geltung und Interventionsbreite gewonnen hat. Das gibt zum Schluss die Gelegenheit, einige kritische Beziehungen zur bundesstaatlichen Aufgabenverteilung anzutippen, ohne dass damit der verfassungsmässige Auftrag oder die verteilungspolitische Bedeutung in Frage gestellt werden sollten.

- Wesentliche Teile der Regionalpolitik des Bundes basieren insofern auf einer Verflechtungsidee, als die Bundeshilfe von der kantonalen Mitwirkung abhängig gemacht wird. Dies gilt sowohl für das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete, als auch für den Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen; in beiden Fällen wird durch die administrative Beteiligung und die Mitfinanzierung der Kantone eine Verlängerung der knappen Bundesressourcen, also eine Art von Multiplikatoreffekt erreicht. Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des zweiten Pakets der Neuverteilungsmassnahmen sind nun Vorschläge erarbeitet worden, wie auch hier Verflechtungen abgebaut und an sich gutgemeinte vollzugsföderalistische Neigungen bekämpft werden können. Dass dies nötig ist, zeigt das Beispiel der interkantonalen Steuerkonkurrenz im Zusammenhang mit regionalpolitischen Förderungsmassnahmen. Heute sind wir so weit, dass die Regionalpolitik des Bundes nicht nur ein kantonales Instrumentarium notwendig macht, sondern

dass bei der direkten Bundessteuer auch einzelbetrieblich ausgesprochene Steuererleichterungen der Kantone übernommen werden . . .

- Die Idee der geographischen Gleichheit führt auch dazu, dass die Investitions- und Submissionstätigkeit des Bundes zunehmend unter regionalen Gesichtspunkten beurteilt wird; gleichzeitig wünschen die Kantone die Schaffung oder zumindest Erhaltung von Arbeitsplätzen des Bundes in ihrem Gebiet. Dabei geht es vordergründig um Beschäftigungs-, Einkommens- oder Technologieeffekte, die gerechter, sozialer übers Land verteilt werden sollen. Diese Kanalbauermentalität die die Bundesbehörden offenbar vor grosse Führungsprobleme stellt, offenbart rührende und ärgerliche Erscheinungsformen. Denken Sie etwa an die Vergabungen von Arbeiten der SBB bei der Waggonindustrie oder des EMD bei Saurer. Darüber hinaus existieren ernstzunehmende gesamtwirtschaftliche und finanzpolitische Gefahren, auf die ich hier nicht weiter eintreten möchte. Es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, dass eine derartige Entwicklung letztlich in eine Verfilzung ausmündet, die den Föderalismus unterläuft und die Kantone immer abhängiger macht von Bundesinstitutionen.

In einen ähnlichen Zusammenhang gehört schliesslich die immer stärker werdende Neigung, die Regionalpolitik über ein Netz von Beratungsstellen zu steuern. Was in der Landwirtschaftspolitik seit langem über die Betriebsberatung abgewickelt wird, gerät nun zu einer umfassenden Innovationsberatung. Wichtige Impulse in dieser Beziehung laufen bereits seit vielen Jahren über die Branchenverbände, Selbsthilfeorganisationen, Ingenieur- und Technikerschulen usw. Solche Möglichkeiten können auch noch ausgeweitet werden. Vorbehalte sind aber dort anzubringen, wo die Beratung unmittelbar in die unterschiedlichen regionalen Lebensformen eindringt oder wo mit der Brechstange Technologiepolitik betrieben und neue strukturpolitische Risiken geschaffen werden. In diesen Zusammenhang darf auch die interkantonale Steuerkonkurrenz gestellt werden, wo mit allerhand Erleichterungen die Kantone sich gegenseitig Firmen abspenstig machen.

Bundesstaatliche Aufgabenverteilung und Finanzausgleich besitzen ernstzunehmende verteilungspolitische Hintergründe, die nicht bagatellisiert werden dürfen. Auf der andern Seite gilt es den hohen Stand der sozialen Sicherheit in der Schweiz zu beachten und zu vermeiden, dass durch bürokratische Einrichtungen, subventionstechnische Auflagen oder spezifische gesetzgeberische Schritte neue Verflechtungen und Abhängigkeiten begründet werden. Die Übernahme einer neuen Aufgabe durch die Kantone kann nicht heissen, dass eine identische Aufgabenerfüllung wie bisher garantiert wird. Die kantonalen Präferenzen und Voraussetzungen sind verschieden. Wer den Föderalismus als System anerkennt, der muss unterschiedliche Regelungen akzeptieren. In diesem Sinne darf die soziale Absicherung nicht zum Feind kantonalen Innovationen werden. Andererseits haben sich die Kantone zu befeissen, den kantonalen Protektionismus nicht allzu weit zu treiben. Insbesondere sollten sie eine largere Submissionspolitik betreiben.

Literaturverzeichnis

- S. *Bieri*: Bundesstaatliche Aufgabenteilung und Föderalismusreform, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 22. Jg., 1981, Heft 1, S. 34ff.
- S. *Bieri* (Hrsg.): Einnahmen und Ausgaben des Bundes nach Kantonen 1978, Bern/Stuttgart 1982.
- Bundesrat: Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981 (Separatdruck zum Bundesblatt).
- Eidgenössische Finanzverwaltung: Die Einnahmen der Kantone aus Bundesquellen 1981, in: Die Volkswirtschaft, Oktober 1982, S. 735ff.
- H. *Engler*: Ist der Hochschullastenausgleich auf dem rechten Weg?, Wirtschaft und Recht, 34. Jg., Zürich 1982, S. 185ff.
- R. L. *Frey*, G. *Neugebauer* und M. *Zumbühl*: Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern und Frankfurt a.M. 1977.
- R. R. *Frey* und R. E. *Leu*: Umverteilung über den Staatshaushalt, Die personelle Budgetinzidenz der Schweiz 1977, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1983, Heft 1, S. 1.
- G. *Kirsch*: Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 9ff.
- Regierungsrat des Kantons Aargau: Kantonaler Finanzhaushalt und interkantonaler Lastenausgleich, Aarau 1978.
- Regierungsrat des Kantons Aargau: Stellungnahme zu: Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Aarau 1980.
- Regierungsrat des Kantons Aargau: Kantonale Ausgaben und Einnahmen nach historischen Regionen, Regionalisierung der Staatsrechnung 1980 und investiver Ausgaben 1970–1980, Aarau 1983.
- Studienkommission für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen: Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bern 1979.
- Studienkommission für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen: Weitere Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bern 1982.
- W. *Wittmann*: Reformen der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Bundesfinanzen und Sozialstaat, Diessenhofen 1978, S. 7ff.

Zusammenfassung

Bundesstaatliche Aufgabenverteilung, Finanzausgleich und soziale Absicherung

Seit etwa Mitte der siebziger Jahre gewinnen individualistische Werthaltungen aus verschiedenen Gründen wieder an Boden. Gleichzeitig wird die Bedeutung einer selbständigen lokalen und regionalen Aufgabenerfüllung in unserem Land vermehrt betont. Föderalismus und Gemeindeautonomie, wesentliche Pfeiler der schweizerischen Staatsauffassung, erleben sozusagen eine Renaissance. Neben politischen Strömungen und Stimmungslagen spielen dabei auch verschiedenartige wissenschaftliche Einflüsse eine Rolle.

Für den Politiker steht die neuere Föderalismusdiskussion in einem interessanten Spannungsfeld. Einerseits berührt sie zentrale *ordnungspolitische* Fragestellungen, so insbesondere die Interdependenz staatlicher und wirtschaftlicher Entscheidungsmechanismen. Andererseits bietet sie vielfältige *Reformansätze* an, von der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden über die Reprivatisierung öffentlicher Tätigkeiten bis zur Revision des Fiskalsystems. Das Referat stellt die Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen ins Zentrum. Ausgangspunkt für diese Reform sind überbordende Bundestransfers, eine unübersichtliche Aufgabenverflechtung zwischen den Ebenen sowie ein abstumpfender «Vollzugsföderalismus». Das vom Bundesrat vorgelegte erste Massnahmenpaket zeigt, dass in erster Linie eine Entflechtung der Kompetenzen angestrebt werden muss: Gesetzgebung, Aufgabenerfüllung und Finanzierung gehören – je pro Aufgabe – wieder in eine Hand.

Wer nun in der Praxis die föderalistischen Reformarbeiten verfolgt, stellt fest, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich und die soziale Absicherung sozusagen strategische Elemente der Erneuerung darstellen. Es gibt offenbar, von den politischen Parteien kaum bestritten, eine Art verteilungspolitischer Voraussetzungen, damit das föderalistische Konkurrenzprinzip überhaupt zum Tragen kommt. Die «Chancengleichheitspostulate» betreffen sowohl die Kantone als soziale Einheiten wie auch einzelne Personen als potentielle Nutzniesser staatlicher Leistungen oder Steuerzahler. Ist es aber richtig, dass eine verbesserte Aufgabenverteilung nur über einen verstärkten Finanzausgleich und zusätzliche soziale Absicherungen durchgesetzt werden kann? Praktische Mechanismen und kritische Grundhaltungen, die das heutige Umverteilungsdenken beeinflussen, werden im Zusammenhang mit dieser Frage aufgegriffen. Dabei zeigt sich insbesondere, dass sowohl auf der Ebene der Kantone als auch der Individuen ein *Besitzstandsdenken* besteht, das der föderalistischen Initiative und Innovationsfreude entgegenwirkt.