

Sprechnotiz

Monitoring-Bericht „Föderalismus 2011-2013“

Medienkonferenz vom 26. Juni 2014

RR Broulis: Entwicklung des Föderalismus 2011-2013

Sehr geehrte Damen und Herren

Die 26 Kantone sind konstitutive Elemente der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Ihre Eigenständigkeit ist verfassungsmässig garantiert. Die Entwicklung des Föderalismus 2011-2013 ist in dieser Hinsicht kritisch zu beurteilen. Neben dem Trend zu einer vermehrten Zusammenarbeit im Bundesstaat – eine zweifellos positive Entwicklung – beobachten wir auch neue Aufgabenverflechtungen und damit einhergehend eine erhöhte Gefahr von Lastenverschiebungen.

In vielen Verbundaufgaben fand eine intensive, partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund und Kantonen statt. So kann etwa die Zusammenarbeit im Bereich der Integrationspolitik als vorbildlich bezeichnet werden: Bund und Kantone konnten sich in einem langen Verhandlungsprozess auf gemeinsame strategische Ziele und einen klaren Finanzierungsschlüssel von 1:1 im Ausländerbereich einigen. Die Steuerung dieser Verbundaufgabe über das im Rahmen der NFA entwickelte Instrument der Programmvereinbarung erlaubt den Kantonen grosse Gestaltungsfreiheit.

Durch Verbundaufgaben sind Bund und Kantone in ihrer Aufgabenerfüllung eng verflochten. Das birgt auch Risiken. Zum Beispiel führte die Neuordnung der Pflege- und Spitalfinanzierung zu einer Lastenverschiebung auf die Kantone. Auch bei der Verkehrsinfrastruktur besteht das Risiko, dass die Kantone wieder stärker in die Finanzierungsverantwortung eingebunden werden, nachdem die Stimmbevölkerung im November 2013 eine Erhöhung des Preises der Autobahnvignette abgelehnt hatte. Im Widerspruch zu den Zielen der NFA kommt es vermehrt zu neuen Verflechtungen, wie das Beispiel der Mischfinanzierung im Bereich der Eisenbahninfrastruktur zeigt. Dies hat auch eine schleichende Verwischung der Finanzierungsverantwortung zur Folge, und kann bei Sparprogrammen des Bundes Lastenverschiebungen zu den Kantonen provozieren.

Solche Lastenverschiebungen haben nicht selten direkte Konsequenzen für die Finanzhaushalte der Kantone und wirken sich negativ auf deren Gestaltungskraft und die Höhe der Verschuldung aus. Das vom Bundesrat im 2012 vorgelegte Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP 2014) war in dieser Hinsicht ausnahmsweise erfreulich, da der Verbundbereich soweit möglich ausgeklammert wurde. Nach dem Scheitern der Vorlage im Nationalrat in der Wintersession 2013 wird der Bundesrat nun aber neue Sparmassnahmen erarbeiten müssen, die für die Kantone wiederum mit finanzpolitischen Unsicherheiten verbunden sind. Der ohnehin enge finanzpolitische Handlungsspielraum wird zudem durch internationale Entwicklungen wie den „Steuerdialog“ mit der EU und die dadurch angestossene Unternehmenssteuerreform USR III eingeschränkt und durch verschiedene Volksinitiativen bedroht.

Die Übertragung von Lasten und der hohe personelle und finanzielle Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht gehört zu den ungelösten Problemen, die von den Kantonen immer wieder aufgeführt werden. Für Projekte in den eigenen Aufgabenbereichen fehlen folglich oft die Ressourcen. Denn die Kantone erhalten für den Vollzug von Bundesrecht grundsätzlich keine Abgeltung. Sie haben die für den Vollzug erforderlichen Verwaltungsressourcen bereitzustellen. Eine Abgeltung erfolgt nur, wenn eine solche in der Verfassung oder im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Deshalb beanspruchen die steigenden Vollzugsvorgaben des Bundes zunehmend finanzielle und personelle Ressourcen der Kantone. Die Folge ist, dass diese ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche vernachlässigen müssen.

Nur ein Drittel der kantonalen Rechtsetzung geht auf die Initiative der Kantone zurück und fällt in ihre ausschliessliche Zuständigkeit. Der Rest ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit hängt zu gleichen Teilen mit Verbundaufgaben und mit Vollzugskompetenzen zusammen. Demnach stellt die Gesetzgebung der Kantone zu einem wesentlichen Teil gesetzgeberische Reaktionen auf Änderungen im Bundesrecht dar. Im Vordergrund steht zunehmend die Umsetzung von Projekten und Vorhaben des Bundes und immer weniger gesetzgeberische Eigenleistung der Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen. In einem Staat, in dem das Subsidiaritätsprinzip als wesentlicher Verfassungsgrundsatz gilt, muss das zu denken geben.

Gemäss Artikel 47 BV ist die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren. Das heisst nicht zuletzt, dass der Bund den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und dazu beiträgt, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Art. 47 Abs. 2 BV). Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass der Bund die direkten und indirekten Kosten von Vorlagen, die von den Kantonen umgesetzt werden müssen, ausreichend berücksichtigt. Dies ist heute oft nicht der Fall (z.B. erstes Massnahmenpaket Energiestrategie 2050).

Damit der Schweizerische Föderalismus ein Erfolgsmodell bleibt, müssen die politischen Instanzen und Verwaltungsbehörden des Bundes dem föderalistischen System in angemessener Weise Rechnung tragen. In der Theorie ist das eine Selbstverständlichkeit – die praktische Umsetzung erweist sich aber teilweise als schwierig. Die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes setzt einen inhaltlichen Einbezug und einen Einbezug in Fragen des Vollzugs voraus (Art. 45 BV) – unabhängig davon, ob es sich um innenpolitische Entscheide oder um Aussenpolitik handelt. Die Position der Kantone als konstituierende Elemente der Eidgenossenschaft und primäre Vollzugsträger im Bundesstaat hat besonderes Gewicht.

In der Europapolitik sind die Kantone ständig bemüht, ihrer Position Gehör zu verschaffen. Der Verfassungsgeber hat den Kantonen zwar das Recht eingeräumt, an aussenpolitischen Entscheiden mitzuwirken, wenn ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind (Art. 55 BV). Die Einrichtung eines Europa-Dialogs zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen bedeutet denn auch sicherlich eine Verbesserung des Einbezugs der Kantone. Allerdings gilt es weiterhin wachsam zu sein: Je mehr EU-Recht in der Schweiz übernommen wird, desto grösser wird die Gefahr einer weiteren Zentralisierung. Der Föderalismus wird damit auf eine harte Probe gestellt.

26.06.2014