

# Politik an der Schnittstelle zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben

Referat von Ständerat Hans Lauri vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern vom 15. September 2003

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Ist von nationaler Politik die Rede, so geht es für die meisten Menschen um Politik aus der Sicht des Bundes, um Politik mit Auswirkungen vor allem auf die Bundesebene und die direkt betroffene Bevölkerung. Für zahlreiche Politikbereiche trifft diese Zuordnung auch zu, beispielsweise für die Landesverteidigung, die Aussenpolitik, gewisse Bereiche des Bundessteuerrechts und andere. In den meisten Fällen hat die auf der Bundesebene geführte Politik jedoch mehr oder weniger starke Auswirkungen auf die nachgeordnete Ebene der Kantone und auf deren Aufgabenerfüllung zugunsten des Landes und der Bevölkerung. Kompetenzen überlagern sich, es herrscht ein dichtes Beziehungsgeflecht. Darüber gibt man sich oft zu wenig Rechenschaft.

Wollte man aufzeigen, in welcher Art und in welchem Umfang die drei Ebenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden an der Bereitstellung der öffentlichen Leistungen beteiligt sind, so wäre dafür allein ein Vortragsabend einzusetzen. Einen beschränkten und bei weitem nicht vollständigen Überblick verschafft eine Darstellung der für die verschiedenen Hauptaufgaben eingesetzten finanziellen Mittel.

Die aufgelegte Grafik (Beilage) zeigt die Finanzierungsanteile des Bundes im Jahr 2001 im Umfang von rund 51 Milliarden Franken sowie der Kantone und Gemeinden von gerundeten 79 Milliarden. Zu erkennen ist die Finanzierungsdominanz des Bundes in der Landesverteidigung, den Beziehungen zum Ausland, in der sozialen Wohlfahrt, beim Verkehr und bei der Volkswirtschaft (u.a. Land- und Forstwirtschaft; Tourismus; Industrie, Gewerbe, Handel; Energie). Etwas überraschend, und darum geht es mir, dürfte aber doch die sehr bedeutende Stellung der Kantone und Gemeinden sein, sei es nun hinsichtlich ihres Anteils von zwei Dritteln des Totals der aufgewendeten Mittel, sei es hinsichtlich ihrer Anteile in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Dass unter solchen Verhältnissen die Bundespolitik praktisch immer auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ist offensichtlich. Jeder Kanton muss sich deshalb kontinuierlich mit der Bundespolitik auseinandersetzen. Nicht etwa, um sich isoliert Vorteile zu verschaffen, sondern wegen der besonderen Bedeutung und Stellung der Kantone sowie ihrer verfassungsmässigen Aufgaben im Interesse ihrer Bevölkerung. Ich will allerdings nicht verschweigen, dass unter der Kuppel des Bundeshauses nicht nur Verteilungskämpfe zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen oder beispielsweise Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen stattfinden, sondern auch zwischen Landesteilen, Kantonen und Regionen. Sich an diesen Auseinandersetzungen mit guten Argumenten aktiv zu beteiligen, ist insbesondere für den finanzschwachen Kanton Bern von grösster Bedeutung.

Ich möchte in den nächsten rund 40 Minuten in einem ersten Teil drei bundespolitische Themen herausgreifen, die aus heutiger Sicht für den Kanton Bern von besonderer Bedeutung sind. Im zweiten Teil will ich dann aus einer praxisorientierten Sicht ein paar allgemeine Gedanken zum Verhältnis zwischen Bund und Kantonen hinzufügen.

## **Bildung und Forschung**

Wie andere moderne Staaten sorgt auch unser Bundesstaat für Schulung, Bildung und Forschung. Dass er dies tut, und dass er dies auch aus einer liberalen Sicht zu Recht tut, beruht in erster Linie darauf, dass diese Aufgaben weithin nur als Gemeinschaftsaufgaben gelöst werden können. Es geht um die gemeinschaftlichen Ziele der Chancengleichheit, der kulturellen Entfaltung der Talente und vor allem auch um die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaft und Staat.

Nach wie vor sind die Kantone die entscheidenden Akteure und Finanzierer im Bereich der Grundschule, der Mittelschule und der Hochschule. Zusammen mit den Gemeinden setzten sie im Jahr 2001 20,4 Milliarden Franken ein, der Bund 3,6 Milliarden. Dieser legt für die Berufsbildung und die Fachhochschulen Rahmenordnungen fest und ist mit seinen beiden technischen Hochschulen selber auf Universitätsstufe operativ. Fördernd und mitfinanzierend ist er in der ganzen Tertiärstufe tätig.

Die Kantone haben mit dem Schulkonkordat, dem Universitätskonkordat und mit weiteren Abkommen zu gemeinsamen Schulträgerschaften, gemeinsamer Diplomanerkennung und gemeinsamer Finanzierung interkantonalen Schulbesuche ein breites Netz an Zusammenarbeit und Lastenausgleich geschaffen, in das meist auch der Bund als Partner einbezogen ist. Bei der speziellen Forschungs- und Technologieförderung und bei der Mitwirkung an grossen internationalen Forschungs- und Technologieprojekten liegt das Schwergewicht dagegen klar beim Bund. Er unterhält als Förderinstrumente den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und die Kommission für Technologie und Innovation.

Welches sind nun die wichtigsten zukünftigen sachlichen Herausforderungen?

Für die Vor- und die Volksschule geht es vorab um die Frage der interkantonalen Koordination und der gemeinsamen Schulentwicklung. Nachdem mehrere Anläufe zu einer stärkeren Zentralisierung beim Bund gescheitert sind, bleibt es einstweilen bei der auf das Schulkonkordat abgestützten intensiven regionalen und gesamtschweizerischen Zusammenarbeit. Als Konkordatsorgane fungieren die schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz und die vier regionalen Erziehungsdirektorenkonferenzen. Der Kanton Bern mit seiner Brückenfunktion ist sowohl an der Westschweizer wie an der Nordwestschweizer-Konferenz beteiligt, was oft mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden ist.

Eines der Hauptthemen der Konkordatsarbeit ist zurzeit die Koordination des Fremdsprachenunterrichts. Wer an der Basis mithört, erkennt rasch: Für die Mehrheit in der deutschsprachigen Schweiz und die Wirtschaft steht Englisch im Vordergrund. Die Meinungen in der Romandie sind dagegen nicht so klar. Für den Kanton Bern gilt es abzuwägen zwischen den Erfordernissen aus wirtschaftspolitischer Sicht und den politisch-

kulturellen Bedingungen eines zweisprachigen Kantons. Auf der Bundesebene ist seit drei Jahren eine parlamentarische Initiative hängig, die verlangt, dass als zweite Sprache eine der Amtssprachen des Bundes unterrichtet wird. Persönlich glaube ich nicht, dass eine solche Forderung in der heutigen Zeit in der Bevölkerung und in der Politik eine Mehrheit finden kann. Wahrscheinlich sind wir auch in der Schulsprachenfrage auf einen Kompromiss angewiesen, um der komplexen und politisch sensiblen Struktur unseres Landes gerecht werden und einem belastenden Sprachenkonflikt entgehen zu können. Der Kompromiss könnte darin bestehen, die Wahl der ersten Fremdsprache offen zu lassen, dagegen festzuschreiben, welches Ausbildungsniveau nach vielleicht fünf oder sieben Jahren in einer zweiten Landessprache und im Englischen erreicht sein muss. Dies wäre ein Lösung, die auch das besondere Problem des zweisprachigen Kantons Bern entschärfen würde. Ich hoffe, dass die Kantone die Kraft haben, diese wichtige Frage selbst zu lösen und dass sie damit ein Zeichen für ihre politische Handlungsfähigkeit setzen können.

Ein zweites wichtiges Thema der Konkordatsarbeit ist die Erarbeitung von gemeinsamen Leistungsstandards in den Kernfächern. Leider stecken die Arbeiten noch im Anfangsstadium, was unbefriedigend ist. Die moderne, mobile Gesellschaft in unserem Land wird sich wohl nicht mehr lange mit zahlreichen unterschiedlichen kantonalen Schulsystemen zufrieden geben und eine gewisse Vereinheitlichung fordern. Die Volkszählung von 1990 ergab, dass 400'000 Personen in den letzten fünf Jahren das Kantonsdomizil gewechselt haben. Heute dürfte diese Zahl wohl noch bedeutend grösser sein. Neben der Sprachenfrage sind die Kantone auch hier zu zügiger Innovation aufgefordert. Ergreifen sie die Chance zu spät, so sind mit der Zeit Interventionen auf der Bundesebene mit einschränkenden Auswirkungen auf die Bildungsautonomie der Kantone wohl unvermeidlich.

Im Hochschulbereich bahnt sich dagegen - endlich, möchte man ausrufen! - eine umfassende Sicht der gesamten Hochschullandschaft Schweiz an. Das Nebeneinander von Universitäten, ETH und Fachhochschulen soll in ein Miteinander übergeführt werden. Die verschiedenen Typen und Schulen sollen ihr eigenes Profil behalten, aber gleichzeitig in ein beschränktes, in diesem Rahmen aber effektiveres Planungs- und Steuerungssystem einbezogen werden. Parallel dazu ist ein darauf abgestimmtes gemeinsames Finanzierungssystem zu entwickeln.

Aus der Sicht des Kantons Bern und der übrigen Hochschulstände gilt es vor allem, gesamtschweizerische Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Lehr- und Forschungsleistungen aller Schweizer Hochschulen und Universitäten gleichermassen fördert und nicht die bundeseigenen Institutionen bevorzugt. Die Hochschulkantone sind andererseits aufgefordert, rascher und substanzieller als bisher die Koordination unter ihren Universitäten voranzutreiben und Schwerpunkte zu bilden. Sehr zu begrüßen sind in diesem Zusammenhang die konkreten Bestrebungen, die heutigen fünf medizinischen Ausbildungsorte auf die drei Zentren Zürich, Bern - Basel sowie Genf - Lausanne zu konzentrieren. Im Vordergrund stehen zur Zeit Kooperationsmodelle. Persönlich bin ich jedoch davon überzeugt, dass es im Interesse der Qualität, der knappen Mittel und der Ressourcenbedürfnisse der anderen Studienrichtungen bezüglich des Zentrums Bern - Basel am Schluss um die Fusion der beiden medizinischen Fakultäten und der Universitätsspitäler gehen muss.

Der nervus rerum auch der Bildungsaufgaben bleibt das Geld. Wie schon bei der Aufgabenverteilung angetönt, spielt der Bund in Anbetracht seiner doch erheblichen Kompetenzen und in Anbetracht der durchaus auch nationalen Aufgabe des Bildungswesens finanziell eine eher bescheidene Rolle. Die Bundesbeiträge an sämtliche Universitäten und Fachhochschulen erreichten im Jahr 2000 im Gesamten nur die Hälfte dessen, was die Eidgenössischen Technischen Hochschulen erhalten. Bei den Fachhochschulen und in der Berufsbildung schlagen sich die teilweise weit gehenden Regelungskompetenzen des Bundes nicht in einer entsprechenden Beitragsleistung nieder. Auch wenn sich die Lage in letzter Zeit etwas gebessert hat, weisen die Kantone und mit ihnen auch Bern zu Recht darauf hin, dass hier das Gebot der „fiskalischen Äquivalenz“, das heisst der Entsprechung von Regelung und Finanzierung, deutlich verletzt wird.

Es fällt Bundesrat und Parlament bei weitem leichter, Kompetenzen und Steuerungsansprüche geltend zu machen, als eine auf Dauer angelegte äquivalente Finanzierung zu sichern. Oft wird vergessen, welche gewaltige Finanzierungsleistungen die Kantone und insbesondere die Hochschulkantone im Gesamtinteresse der Bevölkerung und des ganzen Landes im Bildungsbereich vollbringen.

An dieser beeindruckenden Leistung wird auch die neueste Finanzierungsanstrengung des Bundes im Zusammenhang mit dem Zahlungsrahmen von rund 17 Milliarden Franken für die nächsten vier Jahre im Bereich Bildung, Forschung und Technologie nichts ändern, so sehr sie natürlich zu begrüßen und gleichzeitig zu hoffen ist, dass diese Mittel auch im Interesse der Kantone mit möglichst wenig Abstrichen die finanzpolitischen Debatten der nächsten Monate überstehen werden.

## **Öffentlicher Verkehr**

Ein weiteres Gebiet, in dem uns in der nächsten Zeit interessante bundespolitische Diskussionen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Kantone und insbesondere auf den Kanton Bern bevorstehen, ist der öffentliche Verkehr, konkreter der Eisenbahnverkehr. Die Eisenbahn wird, ausser in Japan, in keinem Land der Welt so oft benützt wie in der Schweiz. Das Schweizervolk hat denn auch in der Vergangenheit in verschiedenen Abstimmungen die Bahn gestärkt.

Der Kanton Bern verfügt über das längste Schienennetz aller Kantone. Im Eigentum der SBB sind es rund 340 Kilometer, im Eigentum der Privatbahnen wie BLS, RM, RBS, Jungfraubahnen-Gruppe und anderen sind es etwas mehr als 500 Kilometer - Normalspur und Schmalspur zusammengezählt. Der Kanton Bern ist wie Graubünden ein ausgesprochener Privatbahnkanton. Beschlüsse des Bundes zur Verkehrspolitik wirken sich deshalb besonders deutlich auf unseren Kanton aus.

Die Bahnreform I von 1999 war eine eigentliche SBB-Reform. Schwerpunkte bildeten die rechtliche Verselbstständigung und die finanzielle Sanierung der SBB. Die Bahnreform II, die vom Bundesrat voraussichtlich in den nächsten Monaten der Öffentlichkeit vorgestellt wird, soll u.a. zum Ziel haben, die Privatbahnen den SBB finanziell gleichzustellen und die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur durch den Bund zu harmonisieren. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang auch, das schweizerische Eisenbahnnetz in ein Grund- und ein Ergänzungsnetz aufzuteilen. Für den Kanton Bern könnte dies

bedeuten, dass er aus der Infrastrukturmitfinanzierung für einen beachtlichen Teil "seines" Eisenbahnnetzes entlassen würde. Gleichzeitig könnten die BLS und andere Bahnen bei der Beschaffung von Rollmaterial mit den gleichen Finanzierungen rechnen wie die SBB. Auch administrativ sind Vereinfachungen vorgesehen: Anstelle der jährlichen Abgeltungsvereinbarungen sollen wie bei den SBB vierjährige Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Damit könnte der Koordinationsaufwand zwischen Bund, Kantonen und Bahnen deutlich vereinfacht werden.

Ich unterstütze grundsätzlich die Ziele der in ersten Umrissen bekannten Bahnreform II. Unzweckmässig erschiene mir dagegen eine durch die Bahnreform II direkt oder indirekt in die Wege geleitete Monopolisierung der zukünftigen schweizerischen Bahnlandschaft durch die SBB, sei es für den Betrieb der Bahninfrastrukturen oder in den Verkehrsbereichen Personen- und Gütertransport.

Als Verfechter eines attraktiven, flexiblen und kostengünstigen Regionalverkehrs auf der Schiene (und nicht etwa bloss wegen meines Mandats als Verwaltungsratspräsident der BLS) bin ich entschieden der Auffassung, Bahnverkehrsleistungen müssten in unserem Land auch in Zukunft von verschiedenen Unternehmungen angeboten werden können. Nur auf diese Weise entsteht ein Wettbewerb oder mindestens ein Benchmark, eine Art "virtueller Wettbewerb" zwischen verschiedenen Anbietern, welcher für die hohe Qualität des schweizerischen Schienenverkehrs ausschlaggebend ist und zur hohen Benützung unserer Bahn führt. Im Einklang mit dem Verband öffentlicher Verkehr bin ich allerdings auch davon überzeugt, dass eine markante Strukturbereinigung in der schweizerischen Bahnlandschaft für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den nächsten Jahren unabdingbar sein wird. Wir haben zu viele und zu kleine einzelne Unternehmungen. Sofern es uns gelingt, ganze Systeme wie eine S-Bahn Bern inkl. umliegende Regionen aus einer Hand anzubieten und die sich daraus ergebenden Synergien zu realisieren, sind bedeutende jährliche Einsparungen möglich.

### **Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt**

Soviel, im Sinn von Beispielen, zu Bildung und öffentlichem Verkehr, ausgewählt aus einer grossen Zahl von wichtigen Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen.

Ein weites Spannungsfeld zur gleichen Frage des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen öffnet sich in der heute beginnenden Herbstsession der eidg. Räte. Zur Debatte steht das Entlastungsprogramm 2003 des Bundes.

Aus den Medien ist Ihnen die Thematik bekannt. Der Bund steht, einmal mehr, in der finanzpolitischen Klemme. Die Einnahmen sind vor rund einem Jahr dramatisch eingebrochen. Eine durchschlagende Erholung wird noch lange auf sich warten lassen. In Kombination mit einem zu hohen Ausgabensockel und einem hohen Ausgabenwachstum führt dies zu prognostizierten, nicht verkräftbaren jährlichen Defiziten zwischen 3 und 5,5 Milliarden Franken während der Jahre 2003 bis 2006. Die harte Wirklichkeit hat die bloss einjährige Schönwetterperiode des Jahres 2000 mit ihren dank Sonderfaktoren schwarzen Rechnungszahlen abgelöst und die teilweise überbordende Ausgabenpolitik des Bundes offen gelegt.

Das zum grössten Teil über Minderausgaben wirkende Entlastungsprogramm im Umfang von 3,5 Milliarden Franken ist unverzichtbar. Es ist ein erster Schritt zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt und damit zu einer Abkehr von der seit Jahren in Kauf genommenen Schuldenwirtschaft. Wie der Bundesrat in der Botschaft schreibt, ist diese Zielsetzung keineswegs Selbstzweck. Eine nachhaltige Finanzpolitik trägt vielmehr entscheidend bei zu politischer Stabilität, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichem Zusammenhalt.

Vorgesehen war, die negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone möglichst gering zu halten. Dies ist zu einem guten Teil, jedoch nicht ganz, gelungen. Heute wird damit gerechnet, dass das Entlastungsprogramm im Umfang von 250 bis 350 Millionen Franken auch die Kantone treffen wird.

Die Kantonsregierungen tragen die Entlastungsmassnahmen ausdrücklich mit. Sie erachten diese als unvermeidlich, um den Bundeshaushalt ins Lot zu bringen, und betonen, die Sanierung liege auch in ihrem Interesse. Sie wehren sich aber gegen die sich daraus ergebenden Belastungen ihrer eigenen Haushalte und stellen die inkonsequente Bundesfinanzpolitik, insbesondere gegenüber den Kantonen, an den Pranger.

Dies zu einem guten Teil zu Recht, meine ich. Geht es darum, neue Projekte mit finanziellen Konsequenzen zu beschliessen, so hat das Bundesparlament oft wenig Hemmungen vor der Autonomie der Kantone und dem finanziellen Föderalismus. Es werden Ziele gesetzt und Normen mit finanziellen Konsequenzen erlassen, ohne dass die Finanzierung auf der Bundesebene gesichert wäre, woraus sich zusätzliche Belastungen für die vollziehenden Kantone ergeben können. Stichworte dazu sind etwa die schon angesprochene Bildungsfinanzierung, die Verbilligung der Kinderprämien im KVG ohne Berücksichtigung der finanziellen Lage der Eltern, die so genannten Anstossfinanzierungen, bei denen der Bund eine Entwicklung in die Wege leitet und sich nach wenigen Jahren aus der ursprünglich partnerschaftlichen Finanzierung mit den Kantonen zurückzieht und Ähnliches. Der grösste Sündenfall hat sich indessen vor wenigen Monaten ereignet, als das Bundesparlament den Kantonen ohne Rücksichtnahme auf deren Finanzautonomie als Folge der neuen Wohneigentumsbesteuerung Mindereinnahmen von rund 1 Milliarde Franken ab dem Jahr 2008 bescherte.

Und trotzdem bin ich der Ueberzeugung, die Kantone könnten nicht davon dispensiert werden, gewisse finanzielle Konsequenzen aus dem Entlastungsprogramm mitzutragen. Im Zentrum der Ueberlegungen steht der übergeordnete Aspekt, dass es um Massnahmen geht, die für die weitere Entwicklung des ganzen Landes von grösster Bedeutung sind; eine buchhalterische Optik verträgt sich schlecht damit. Kommt hinzu, dass rund ein Drittel aller Bundesausgaben Transferzahlungen an die Kantone sind. Diese von Entlastungen vollständig auszunehmen, ist somit praktisch nicht möglich. Die Kantone, und hier insbesondere die ressourcenschwachen wie Bern, müssen sich auch bewusst sein, dass der neue Bundesfinanzausgleich nur auf der Grundlage eines einigermaßen gesunden Bundeshaushaltes in befriedigender Art und Weise umgesetzt werden kann.

Und schliesslich: Ich verspreche mir von einer gewissen, gesamthaft bescheidenen Mitbeteiligung der Kantone auch eine gewisse „erzieherische“ Wirkung, in Zukunft der Bundespolitik und ihren Versprechungen mit mehr Aufmerksamkeit und gedanklicher Vorarbeit sowie Geschlossenheit gegenüberzutreten.

## **Ringens um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen**

Ich habe mein Referat mit drei Beispielen zum Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen begonnen und möchte nun im zweiten Teil die Frage aufwerfen, ob sich das aufwendige politische Ringen um ein gutes Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, um möglichst viel Handlungsfreiheit und Selbstständigkeit der Gliedstaaten überhaupt rechtfertige. Ist ein konsequenter Einsatz zugunsten unseres Föderalismus eigentlich wünschbar, oder hemmt ein höheres Mass an Föderalismus unter Umständen sogar die Weiterentwicklung unseres Staates, der Gesellschaft und der Wirtschaft? Soll dem mindestens unterschwelligen Trend zur Zentralisierung nachgegeben, sollen die Kantone zu blossen Vollzugsorganen des Bundes ohne wesentliche politische Eigenverantwortung werden?

### *Die Sicht von aussen ...*

Vor rund anderthalb Jahren hat Avenir Suisse eine internationale Konferenz zum „Preis des Föderalismus“ durchgeführt und anschliessend die Ergebnisse in einem lesenswerten Sammelband publiziert (Uwe Wagschal / Hans Rentsch, Avenir Suisse [Hrsg.], Der Preis des Föderalismus, orell füssli Verlag AG, Zürich 2002).

Wie die Herausgeber im Vorwort und im Resümee schreiben, geniesst der schweizerische Föderalismus einen nahezu heiligen Status. Aus ökonomischer Sicht erscheine die Bilanz nicht so eindeutig: Positiv wirkten der Steuerwettbewerb und eine sparsame Mittelverwendung. Aber es gebe auch ernst zu nehmende Fragen nach den Kosten und Ineffizienzen eines hoch entwickelten und zu verästelten föderalistischen Systems. Die Schweiz sei im internationalen Vergleich ein föderalistischer Extremfall.

Insgesamt ergeben die publizierten Aufsätze, die zum Teil Forschungsergebnisse aus dem In- und Ausland wiedergeben, ein kontroverses Bild. Zur Illustration greife ich ohne Anspruch auf Vollständigkeit ein paar Gedanken, die für mich von besonderer Bedeutung sind, heraus.

In seinem Beitrag äussert Gebhard Kirchgässner von der Universität St. Gallen die Auffassung, dass fiskalischer Föderalismus eher zu einer tieferen als zu einer höheren Staatsquote führt. Als Schlussfolgerung ergibt sich für ihn, dass nicht ein Abbau oder eine Verwässerung unserer föderativen Aufgabenerfüllung einen Beitrag zur Lösung unserer finanziellen Probleme leisten kann, sondern andere institutionelle Veränderungen wie zum Beispiel das Finanzreferendum oder die Schuldenbremse.

Stark unterschiedlich werden die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs in unserem föderativen Land dargestellt. Im einen Aufsatz wird herausgestrichen, letztlich gehe es beim Steuerwettbewerb um die Idee, Ressourcen und Macht auf die unteren Ebenen des politischen Systems zu verlagern. Auf diese Art könne besser auf die Interessen und Prioritäten der Bürger Rücksicht genommen werden (Kurt Schiltknecht); eine Feststellung, die auch von einem anderen Autor mit Ueberzeugung aufgenommen und dann zum Schlagwort verdichtet wird, der Steuerwettbewerb in der Schweiz sei kein Auslaufmodell (Lars Feld). Ohne Bürgerkontrolle neigten die Politiker sowohl zu Geldverschwendung als auch zur Einforderung zu hoher Steuern. Im scharfen Gegensatz dazu steht die Auffassung, was vom Steuerwettbewerb übrig bleibe, sei im Grunde eine

Rechtfertigungsideologie zum Schutz des Reichtums. Der Steuerwettbewerb führe tendenziell zu einer Reduktion von Fiskaleinnahmen und damit zu einem Abbau von staatlichen Leistungen und einer Unterversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen (Rudolf Strahm).

Beat Kappeler sieht im Föderalismus schweizerischer Prägung eine Anzahl von Elementen, welche erwünschte Entwicklungen hemmten. Aus der Zwangsläufigkeit der Globalisierung und aus den zunehmenden Schwierigkeiten der Aufgabenerfüllung lokaler Art dränge sich die Verschmelzung vieler Kantone als Option auf. Ihm wird andernorts widersprochen; in dynamischer Hinsicht gewinne der Föderalismus an Gewicht, denn er gebe Anreize, im Wettbewerb dezentrale Experimente durchzuführen.

### *... der Bevölkerung*

Wie steht eigentlich die Bevölkerung zum Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen?

Es ist nicht einfach, zu dieser Frage aussagekräftige Unterlagen zu finden. Immerhin: Vor drei Jahren führte Claude Longchamps vom gfs-Forschungsinstitut in Bern im Auftrag des Eidg. Finanzdepartementes eine repräsentative Umfrage bei mehr als 1000 Personen zum Finanzausgleichsprojekt des Bundes durch.

Dabei ergab sich, dass nur 24 Prozent bestimmt oder doch eher für eine Gebietsreform mit einer Konzentration auf 5 bis 9 Kantone votierten. 60 Prozent lehnten dies ab; der Rest gab keine Antwort. Diese 24 Prozent passen sehr gut zu den ebenfalls bloss rund 20 Prozent der Waadtländer und Genfer, die im Juni 2002 der Initiative zustimmten, welche eine Fusion ihrer beiden Kantone verlangte.

Wenn man aus der Umfrage einen Trend herauslesen kann, dann ist es der, dass sowohl eine übertriebene Kantonalisierung als auch eine Zentralisierung oder eine Gebietsreform abgelehnt werden. Hohe Zustimmung erhielt die Forderung, der Bürger müsse für seinen Steuerfranken eine möglichst hohe Gegenleistung der öffentlichen Hand erhalten. Alles in allem resultierte, meines Erachtens kaum überraschend, eine pragmatische, lösungsorientierte Haltung der befragten Personen.

### *... und des Referenten*

Um nun auch noch meine eigene Position transparent zu machen: Nach sieben Jahren in einer kantonalen Exekutive und zwei Jahren Parlamentsarbeit im Bund bin ich weiterhin ein überzeugter Föderalist und setze mich deshalb für eine sorgfältige Gestaltung der Politik an der Schnittstelle zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben ein.

Ich finde es aus diesem Grund richtig, dass wir im Bundesparlament im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) in der Bundesverfassung unter dem Randtitel „Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben“ neu festhalten wollen, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Richtig scheint mir auch, dass als Folge dieses umfassenden



Projektes zur Reform unseres Föderalismus in einer neuen Verfassungsbestimmung drei Kernelemente der Gliedstaatlichkeit betont werden sollen, nämlich der Grundsatz der schonenden Kompetenzausübung durch den Bund, die Respektierung der Organisationsautonomie sowie die Wahrung der Finanzautonomie der Kantone durch die Schonung des Steuersubstrates.

Die bekannten Argumente, die zugunsten des Föderalismus sprechen, kann ich aus praktischer Erfahrung bestätigen; etwa die vertikale Machthemmung, der belebende Wettbewerb zwischen den Kantonen, die grössere Bürgernähe dank überblickbaren politischen Strukturen und dank der Volkswahl der kantonalen Regierungen oder die dämpfende Wirkung auf die staatlichen Aktivitäten, die Ausgaben und das Steuerverniveau.

Besonders offensichtlich ist dies in Bereichen mit starken Auswirkungen auf Wirtschaft und Finanzen. Das grosse Engagement der Kantone im Bildungswesen, insbesondere beispielsweise bei den Fachhochschulen, im öffentlichen Verkehr und anderswo, die ständigen Anstrengungen, die Verwaltungstätigkeit effizienter und effektiver zu machen, führe ich, nebst anderen Faktoren, auch auf diesen Wettbewerb zurück. Ich bin überzeugt, dass beispielsweise der Kanton Bern die durchgeführten einschneidenden Restrukturierungsmassnahmen bei den Spitälern, den landwirtschaftlichen Schulen, den kantonalen Ausbildungsstätten oder etwa bei der zentralen und dezentralen Verwaltung ohne diesen grenzüberschreitenden Druck nicht im bisherigen Umfang durchgeführt hätte. Die politischen Behörden stehen unter Erfolgszwang und sind sich bewusst, dass kantonale Eigenverantwortung wahrgenommen werden muss.

Bezeichnenderweise hat der Bund, mit der einzigen Ausnahme des Jahres 2000 seit 1991 in grossen Defiziten steckend, bisher nur wenige grundsätzliche und von langer Hand geplante, möglichst auch departementsübergreifende Aufgabenüberprüfungen zustande gebracht, wie sie in fast allen Kantonen während der letzten zehn Jahre durchgeführt worden sind und zum Teil weiterhin durchgeführt werden. Ausnahmen, wie beispielsweise das VBS, bestätigen die Regel.

Ich habe vorhin bei den Pluspunkten die Bürgernähe erwähnt. In einer Zeit, in der private und öffentliche Verwaltungen immer grösser und anonymer werden, die einzelnen Menschen zunehmend Mühe haben sich zurechtzufinden und es immer schwieriger wird, persönliche Verantwortung namhaft zu machen, scheint mir das Argument der grösseren Bürgernähe immer wichtiger zu werden.

Ein anderes Kapitel aus der Politik an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen stellt die Art und Weise dar, wie die Kantone mit ihrer staatspolitischen Stellung umgehen und wie sie versuchen, ihre legitimen Ansprüche im Gesamtinteresse der schweizerischen Bevölkerung in die Bundespolitik einzubringen.

Ich kann in dieser Beziehung eine gewisse Enttäuschung allerdings nicht verbergen, denn hier liegt eine Schwäche des Systems, die korrigiert werden müsste. Sie führt dazu, dass der Stellenwert der Kantone auf Bundesebene nicht so ist, wie er sein sollte und sein könnte. Meines Erachtens befassen sich die Kantone zu wenig mit ihrer bundespolitischen Rolle, sie nehmen oft zu wenig und zu wenig gut vorbereitet dort Einfluss, wo es um ihre Zuständigkeit geht. Sie überlassen ohne Not ein zu weites Feld der geschäftsvorbereitenden Bundesverwaltung und mehren damit deren Einfluss - mei-

nes Erachtens eine Entwicklung in eine problematische Richtung. Ich habe es in den letzten zwei Jahren hin und wieder erlebt, dass sie sich gegenüber einer vom Bund initiierten Veränderung auf ein blosses Nein zurückzogen, anstatt mit eigener Initiative direkt und konkret die aus ihrer Sicht bessere Lösung vorzuschlagen.

Verschiedene Faktoren tragen zu diesem Zustand bei: Einmal die wohl überall zu knappen Ressourcen auf der obersten kantonalen Führungsebene, und, damit im Zusammenhang stehend, die zu grosse Verstrickung der kantonalen Exekutiven mit dem operativen Tagesgeschäft und mit ihrer Doppelrolle als Regierung und gleichzeitig als verantwortliche Verwaltungsspitze. Nach meiner heutigen Vorstellung müssten sich die Kantonsregierungen vor- und mitschreitend mit den sie betreffenden bundespolitischen Problemen befassen. Sie müssten bereit sein, ihre verschiedenen Fachkonferenzen und die Konferenz der Kantonsregierungen zu stärken und damit mehr als bisher vorausschauend und aktiv an den verschiedenen bundespolitischen Geschäften mitzuwirken, soweit diese den eigenen kantonalen Wirkungsbereich tangieren.

Ich weiss, dass ich eine Forderung erhebe, die nicht leicht in die Praxis umzusetzen ist und über die schon verschiedentlich debattiert wurde. Die Kantone haben oft unterschiedliche Interessen, die Willensbildung in den interkantonalen Fachkonferenzen und in der Konferenz der Kantonsregierungen ist inhaltlich und zeitlich aufwendig. Die Pannen bei der neuesten Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes bezüglich der Wohneigentumsbesteuerung sind beispielsweise einem nicht optimalen Interventionskonzept der Kantone gegenüber dem eidgenössischen Parlament zuzuschreiben; man erwachte zu spät. Es ist für den Bundespolitiker, der es mit dem Föderalismus nur verbal ernst meint, hin und wieder recht praktisch, wenn sich die Kantone kontrovers oder zu spät äussern. Oder: Die ärgerliche Tatsache, dass wir mit einer klaren, effizienten Finanzierung der öffentlichen Spitäler nicht weiter sind, ist zu einem guten Teil auch der früher mangelnden Initiative der kantonalen Sanitätsdirektorenkonferenz zuzuschreiben. Jetzt hat man sich endlich auf den Weg gemacht - mit einem Zeithorizont in den ersten Jahren des nächsten Jahrzehnts.

## **Schluss**

Meine Damen und Herren, meine Ausführungen zur Politik an der Schnittstelle zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben hatten zum Ziel, Ihnen einen kleinen Einblick in die Komplexität der Aufgabenerfüllung in unserem Land zu geben und auf die Abhängigkeiten der beiden oberen staatlichen Ebenen hinzuweisen. Ich habe mich diesem Thema zugewendet, weil ich seit meiner politischen Tätigkeit auf der Bundesebene die Zentralisierungstendenz wesentlich stärker wahrnehme als Bestrebungen, die dezentralen Kräfte und damit die Kantone zu stärken - eine Entwicklung, die ich mit Sorge verfolge.

Dabei ist mir klar, um mit den Worten von Ulrich Zimmerli zu sprechen, dass Föderalismus nicht System sondern eine Idee ist, nie endgültig, sondern stets wieder aufzudatieren. Die Flexibilität vermittelt ihm die nötige Vitalität.

In jedem einzelnen Regelungsfall ist zu entscheiden, ob eine Aufgabe alleine durch den Bund oder die Kantone oder im Verbund zwischen dem Bund und den Kantonen

wahrzunehmen ist. Der Bund hat bei all seinen Massnahmen auf die früher erwähnten drei Kernelemente des Föderalismus Rücksicht zu nehmen, nämlich schonende Kompetenzausübung, Respektierung der Organisationsautonomie und Wahrung der Finanzautonomie. Die wichtige staatspolitische Funktion der Kantone und ihre gestalterischen Möglichkeiten dürfen nicht zu früh zur Seite geschoben werden. Die positiven Aspekte des Föderalismus wie vertikale Machthemmung, Wettbewerb zwischen den Kantonen, Bürgernähe, dämpfende Wirkung auf die staatlichen Aktivitäten und die Belastung des Bürgers sind stets mitzuberücksichtigen. In jedem Fall gilt, dass der Trend zur Zentralisierung nur aufgehalten werden kann, wenn die Kantone ihre Gestaltungsmöglichkeiten aktiv wahrnehmen, sich vermehrt, initiativ, mit eigenen Ideen und möglichst geschlossen an der Willensbildung auf der Bundesebene beteiligen beziehungsweise zügig und aufgeschlossen die nötigen Veränderungsprozesse durchführen, nicht nur im Bildungs- und Verkehrsbereich sondern überall, wo sie bisher eigene Zuständigkeiten bewahren konnten.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.