

# Unter Wert verkauft : zur Reform der Aufgabenteilung Bund/Kantone

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **61 (1981)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163747>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Unter Wert verkauft

### *Zur Reform der Aufgabenteilung Bund/Kantone*

Nach verschiedenen Vorarbeiten – der Verfasser berichtete darüber im Septemberheft 1978 der «Schweizer Monatshefte» – setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Frühling des gleichen Jahres eine Studienkommission unter dem Vorsitz von Prof. Joseph Voyame, Direktor des Bundesamtes für Justiz, ein. Die Gruppe hatte eine dreifache Aufgabe zu erfüllen. Erstens ging es um die «Erarbeitung von konkreten Vorschlägen für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in den finanzpolitisch besonders bedeutsamen und anschliessend in den übrigen reformbedürftigen Aufgabenbereichen im Hinblick auf die Bundesfinanzordnung 1983». Zweiter Punkt: «Erarbeitung eines Leitbildes für eine auf die Verhältnisse und Bedürfnisse des modernen Lenkungs- und Leistungsstaates zugeschnittene föderative Ordnung.» Als letztes oblag der Kommission Voyame die «Stellungnahme zu aktuellen Problemen der Aufgabenteilung».

Für die erste der drei Teilaufgaben, die man offenbar als am dringlichsten einstufte, wurde der Gruppe rund ein Jahr Zeit gegeben. Sie lieferte denn auch im Juli 1979 einen Bericht mit zahlreichen detaillierten Vorschlägen ab. Gegenwärtig arbeitet die gleiche Studienkommission an einem Folgebericht, der Aufgabengebiete wie die Bildung (Hochschulen, Mittelschulen, Berufsbildung), die Kultur, den Verkehr und die Landwirtschaft behandeln soll. Mit seinem Erscheinen ist im Winter 1981/82 zu rechnen. Von den beiden anderen Auftragsteilen, namentlich vom Leitbild, hat man in der Zwischenzeit nichts gehört.

Der vorliegende Bericht wurde in der ersten Hälfte 1980 nach guteidgenössischem Brauch in das Vernehmlassungsverfahren gegeben. In den nächsten Tagen gedenkt der Bundesrat, dem Parlament die einschlägige Botschaft vorzulegen. Damit ist die Phase wohlwollender Absichtserklärungen beendet, es gilt ernst. Ein zentrales staatspolitisches Anliegen rückt einen entscheidenden Schritt näher an die Realisierungsphase heran, nachdem der damalige Nationalrat und jetzige Ständerat Julius Binder Ende

1971 – also vor nahezu zehn Jahren – eine entsprechende Motion eingereicht hatte.

### *Erste Weichenstellungen*

Der Bericht der Kommission Voyame befasst sich einleitend mit den möglichen Wegen der Aufgabenteilung und kommt zum Schluss, dass die konsequente Teilung der Zuständigkeiten nach Sachgebieten in der Regel die beste Lösung darstellt. Dieser Einsicht, die Unterstützung verdient, wird denn auch konsequenterweise bei den konkreten Vorschlägen nachgelebt. Auf wenig Zustimmung stiess dagegen die Teilung nach den klassischen Staatsfunktionen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung (Beispiel: Gesetzgebung durch den Bund, Vollzug durch die Kantone). Ein dritter Weg – Beschränkung des Bundes auf die Rahmengesetzgebung – erhält dagegen wieder bessere Noten und schlägt sich im Bericht vereinzelt nieder. Verbunden mit dem Entflechtungsgedanken vertritt die Gruppe die begrüssenswerte Ansicht, eine Aufgabe sei so lange der untergeordneten Ebene, also dem Kanton, zuzuweisen, als sie zu deren Erfüllung in der Lage ist; erst im Anschluss daran wäre auf den Zentralstaat zurückzugreifen. Die Kommission hat sich für ihre Arbeit auch von weiteren Überlegungen leiten lassen, wovon an dieser Stelle im Hinblick auf die weiteren Ausführungen lediglich das Kriterium der finanziellen Kapazität erwähnt sei.

Die folgende Übersicht beschränkt sich auf eine knappe Darstellung der konkreten Vorschläge für die einzelnen Aufgabengebiete. Die zu erwartende Botschaft der Landesregierung dürfte da und dort noch Änderungen anbringen, die jedoch den Charakter des Massnahmenpakets nicht beeinflussen. Erfasst wurden in dieser ersten Runde der Strafvollzug, der Zivilschutz, der Unterricht, Kultur/Erholung/Sport, das Gesundheitswesen, Jagd und Vogelschutz sowie die finanziellen und politischen «Schwergewichte» der sozialen Wohlfahrt und des Verkehrs. Die Darlegungen der Studienkommission dokumentieren recht eindrücklich den teilweise äusserst weitgehenden Verflechtungsgrad zwischen Bund und Kantonen.

#### *– Strafvollzug*

Gegenwärtig gewährt der Bund Subventionen an die Errichtung und den Ausbau von Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten, und zwar in der Regel im Ausmass von 40% der Baukosten. Bundesbeiträge werden ebenfalls für den Betrieb von Arbeitserziehungsanstalten und von Anstalten für Kinder und Jugendliche ausbezahlt, desgleichen für die Aus- und Weiterbildung der im Strafvollzug tätigen Personen. An und für sich ist die Rege-

lung des Strafvollzugs Kantonssache, allerdings im Rahmen des Bundesrechts, hier konkret des Strafgesetzbuchs. Zu diesen nationalen kommen internationale Normen, zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention, so dass der Spielraum der Kantone faktisch eingeschränkt ist. Aus diesem Grund sollen die Investitionsbeiträge des Bundes beibehalten werden, nicht aber die erwähnten Subventionen für Betrieb und Ausbildung.

– *Zivilschutz*

Die Gesetzgebung über den Zivilschutz als Teil der Gesamtverteidigung ist im wesentlichen Bundessache. Kantone und Gemeinden besorgen unter Bundesaufsicht den Vollzug. Alle Zivilschutzmassnahmen, die vorgeschrieben sind, müssen durch den Bund subventioniert werden. Die hohe Regelungsdichte stösst bei den Kantonen auf Kritik. Hauptsächliche Vorschläge: Verzicht auf Bundesbeiträge an private Schutzräume sowie an Schutzräume in öffentlichen Gebäuden, hingegen Weiterführung der Subventionierung öffentlicher Schutzräume.

– *Unterricht*

Die Volksschule (Primar- und Sekundarschule) ist eine klassische Domäne der Kantone und Gemeinden. Trotzdem greift der Bund in Einzelheiten ein, zum Beispiel beim Schulturnen. Diese Einflussnahmen sollen beseitigt werden. Gleichzeitig verzichten die Kantone auf die ohnehin unbedeutenden Primarschulsubventionen, die ihnen bisher als fixe Summe pro Kind ausgerichtet worden sind. Die Schulkoordination (Schulanfang) soll weiterhin selbständig durch die Kantone erfolgen, wobei eine kürzlich eingereichte Volksinitiative zu dieser Frage einigen Dampf aufsetzen wird. Der Hauswirtschaftsunterricht soll wieder ganz in die kantonale Zuständigkeit zurückgeführt werden bei gleichzeitiger Aufhebung der einschlägigen Bundesbeiträge. Davon ausgenommen wären vorläufig gewisse Regelungen innerhalb der Berufsbildung und der Landwirtschaft. Die Stipendien schliesslich sollen schrittweise kantonalisiert werden mit Ausnahme der Beiträge an ausländische Studierende.

– *Kultur/Erholung/Sport*

Der Bund unterstützt die Denkmalpflege – grundsätzlich Sache der Kantone – mit abgestuften Beiträgen. Als vorläufige Lösung soll dieser Zustand beibehalten werden, wobei allerdings die Beitragsgesuche neu durch die Kantone zu prüfen sind. Im Bereich Turnen und Sport besteht ein enges Zusammenwirken zwischen dem Bund einerseits und den Kantonen sowie den Sportorganisationen andererseits. Die Studienkommission ist nach Prü-

fung zu folgenden Empfehlungen gekommen: Die Eidgenössische Turn- und Sportschule Magglingen und die Forschungsförderung sind Bundes-sache. Der Bund engagiert sich weiterhin auch finanziell für die Institution Jugend und Sport bei gleichzeitiger Aufhebung gewisser Subventionen. Das bundesrechtliche Obligatorium von wöchentlich drei Stunden Turn- und Sportunterricht an den Volks- und Mittelschulen sowie die Subventionen für den Schulsport werden aufgehoben. Das Engagement des Bundes bei Turn- und Sportanlagen soll sich auf nationale Anlagen beschränken.

– *Gesundheitswesen*

Hier geht es um die Beseitigung von Bagatellsubventionen an Kantone für die Bekämpfung gewisser Krankheiten und die Lebensmittelkontrolle. Daneben schlägt die Studiengruppe einen Subventionsverzicht auf dem Sektor Krankenpflegepersonalausbildung vor. Präventivmassnahmen wären zur Hauptsache Kantonsaufgabe.

– *Jagd und Vogelschutz*

In diesem bisher durchmischten Bereich wird als Alternative zu einem weiter gefassten Bundesgesetz der Weg des eigentlichen Rahmengesetzes vorgeschlagen.

– *Verkehr*

Die Studienkommission hatte zu berücksichtigen, dass diese Materie umfassend durch die Gesamtverkehrskonzeption (GVK) geregelt werden soll. Der Nationalstrassenbau ist eine Bundesaufgabe, wobei aber die Kantone für den Unterhalt aufzukommen haben. Übereinstimmend mit der GVK wird vorgeschlagen, die Unterhaltskosten zu 90% der Eidgenossenschaft aufzubürden, die in gewissen Fällen zusätzliche Beiträge zu leisten hätte.

Bau und Betrieb der Eisenbahnen als Hauptträger des öffentlichen Verkehrs sind Bundesangelegenheit, was die Existenz von Privatbahnen nicht ausschliesst. Entsprechend deckt der Bund heute die (ercklecklichen) Defizite der SBB, lässt aber auch den Privatbahnen Mittel zukommen. Die Ausgabenüberschüsse des öffentlichen Personenverkehrs entstehen hauptsächlich im Nah- und Regionalverkehr. Deshalb möchte die Kommission als Sofortmassnahme die Kantone hälftig an diesen regional bedingten Defiziten von insgesamt 400 Millionen Franken beteiligen, wobei die Zuordnungsprobleme offengelassen werden.

– *Soziale Wohlfahrt*

Die soziale Wohlfahrt ist schon allein von der Finanzmasse her das bedeutendste Entflechtungsobjekt. Die *Alters- und Hinterlassenenversicherung*



(AHV) gehört verfassungsmässig eindeutig zu den Bundeskompetenzen; der Bund hat die erste Säule denn auch umfassend geregelt. Finanziell beteiligt er sich ab 1982 wieder mit 15% an den Jahresausgaben (9. AHV-Revision). Zusammen mit den 5% der Kantone deckt der Staat somit ein Fünftel der Ausgaben. Da die Stände praktisch keinen Einfluss auf die Gestaltung der AHV haben, sollen sie nach der Idee der Kommission Voyame vollständig von ihrem «Zwanzigsten» befreit werden. Auf der anderen Seite wären ihnen die Ergänzungsleistungen der AHV/IV (Spezialfürsorge mit gesetzlichem Anspruch) wieder vollständig zu übertragen.

Die *Invalidenversicherung (IV)* ist prinzipiell vom Bund geregelt. Hingegen nehmen die Kantone durch ihre IV-Kommissionen eine zentrale Stellung ein, klären sie doch die Eingliederungsfähigkeit ab, bestimmen die Eingliederungsmassnahmen, bemessen Invalidität und Hilflosigkeit und stellen die Leistungen fest. Dabei kann eine nach Kantonen unterschiedliche Praxis nicht übersehen werden. Wie die AHV wird auch die IV nach dem gleichen Verteiler von drei zu eins durch Beiträge des Bundes und der Kantone unterstützt. Die Studienkommission konnte sich in dieser Frage nicht eindeutig entscheiden und legt deshalb zwei entgegengesetzte Varianten vor. Nach der ersten Lösung erhält der Bund weitere Kompetenzen; gleichzeitig werden die Kantone finanziell entlastet. Die föderalistische Version lädt den Kantonen eine verstärkte Mitverantwortung auf, verbunden mit einem erhöhten finanziellen Engagement.

In der *Krankenversicherung* schreibt Bern den Kantonen Mindeststandards in bezug auf die Leistungen der anerkannten Kassen vor. Gemäss Bundesrecht dürfen die Stände die Krankenversicherung obligatorisch erklären, was die meisten Kantone auch getan haben, allerdings auf verschiedene Art. Sie sind vor allem in der stationären Versorgung (Spitäler und Krankenhäuser) aktiv, wo sie über die Tarifautonomie verfügen. Entsprechend existieren im schweizerischen Gesundheitsföderalismus exorbitante regionale Unterschiede, was die Spitaltaxen und den Kostendeckungsgrad betrifft. An die Kosten des Gesundheitswesens trägt der Staat massiv bei. Die entsprechenden Steuergelder von 4,5 Milliarden Franken (1978) kommen zu vier Fünfteln von den Kantonen, zu einem Fünftel als Krankenkassensubventionen vom Bund. Wie bei der IV schlägt die Kommission auch hier zwei Varianten vor. Während die eine Lösung die kantonale Tarifautonomie weiterhin gewährleistet, gleichzeitig aber die Hälfte der Bundesbeiträge auf die Kantone abwälzt (Kommissionsmehrheit), sieht der andere Weg die Übertragung wesentlicher Tarifkompetenzen an den Bund vor; andererseits hätten die Kantone keine Bundessubventionen zu übernehmen. – Schliesslich sei der Vollständigkeit halber erwähnt, dass auch in den Bereichen Altersheime und Altershilfe, Flüchtlingsunterstützung

sowie Wohnbauförderung (Rückführung an die Kantone) Vorschläge unterbreitet wurden.

In der Vernehmlassung hat das Massnahmenpaket im grossen und ganzen ein positives Echo gefunden, was nicht ausschloss, dass einzelnen Vorschlägen opponiert wurde. So haben zum Beispiel gegen die hälftige Abwälzung der regional bedingten SBB-Defizite nicht nur die Kantone protestiert. In der Tat mag man für die vorgebrachten Argumente viel Verständnis aufbringen. Abgesehen davon, dass hier trotz gepredigter Entflechtung auf einmal Verflechtung praktiziert wird, lassen sich offensichtlich nur schwer allgemein anerkannte Kriterien für die Verteilung dieses Defizits auf die einzelnen Regionen ermitteln. Negativ fielen die Stellungnahmen der Sozialdemokraten und des Gewerkschaftsbundes aus; die entsprechenden Vernehmlassungen atmen im Gegensatz zur Idee der «Re-Kantonalisierung» den Geist des Zentralismus.

Wie man auch den einzelnen Vorschlägen der Kommission Voyame gegenüber eingestellt sein mag – durch den ganzen Bericht hindurch zieht sich doch wie ein roter Faden der Wille zur Entflechtung, zur Deckung von Zuständigkeit und Finanzierung, verbunden mit dem Bestreben, staatliche Aufgaben soweit wie möglich den Kantonen zu belassen. Das ist erfreulich.

### *Im Würgegriff der Finanzpolitik*

Etwas anderes ist weniger erfreulich. Die sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates ist eine eminent staatspolitische Frage, die folglich unter entsprechenden Kriterien gelöst werden sollte. Tatsächlich fiel die aktuelle Aufgabenneuverteilung aber in eine Phase ungewöhnlich hoher Bundesdefizite. Die eidgenössische Finanzrechnung konnte letztmals 1970 mit schwarzen Zahlen aufwarten. Seither sind die Ausgaben stets grösser als die Einnahmen, und die Kluft hat sich im Lauf des vergangenen Jahrzehnts vergrössert. Der bisherige Rekord wurde 1979 mit einem Defizit von über 1,7 Milliarden Franken aufgestellt. Auch im laufenden Jahr muss mit einer Überschreitung der Milliardengrenze gerechnet werden. Diese Entwicklung hat im übrigen sehr viel mit der Aufgabenteilung zu tun. In der Nachkriegszeit schob man dem finanziell vergleichsweise betuchteren Bund immer mehr Aufgaben zu, welche a priori nicht immer Bundessache waren. Wie dem auch sei – die heutigen Fehlbeträge können unter keinem Titel positiv gewürdigt werden.

In die seit Jahren laufenden Bemühungen um die Sanierung der Bundes-

finanzen ist nun auch die Aufgabenneuverteilung einbezogen worden. Vom Bund her gesehen ist es verständlich, dass er mit dieser Übung die Hoffnung auf eine finanzielle Entlastung verbindet. Diese Erwartung ist gemäss der Doktrin von der Übereinstimmung zwischen Aufgabenzuständigkeit und Finanzierung auch berechtigt, wenn den Kantonen vermehrt Aufgaben zurückgegeben werden sollen.

Die Studienkommission bezeichnet die finanzielle Kapazität zwar nicht als primäres Kriterium für die Zuteilung der Staatsaufgaben an den Bund oder die Kantone. Diese richtige Einschätzung wird aber gleich darauf relativiert, wenn es heisst, man habe «darauf geachtet, dass die Lastenverschiebungen gesamthaft der finanziellen Lage von Bund und Kantonen Rechnung tragen und die beteiligten Gemeinwesen von einer ersten Neuverteilung der Aufgaben nicht überfordert werden». Noch deutlicher wird der finanzpolitische Imperativ, wenn man vernimmt, «aus einer Neuverteilung der Aufgaben sollten sich insgesamt keine wesentlichen (finanziellen, d. V.) Verschiebungen zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen ergeben». Entsprechend sieht das finanzielle Resultat des vorgeschlagenen Massnahmenpakets aus. Für alle Stände zusammen ergibt sich eine recht massvolle Mehrbelastung von rund 200 Millionen Franken, was umgekehrt dem Bund eine entsprechende Entlastung bringt.

### *Steuerseite ignoriert*

Nun leuchtet jedermann ein, dass ein staatliches Gemeinwesen zur zweckmässigen Erfüllung seiner Aufgaben über richtig bemessene Finanzmittel verfügen muss. Eindeutige Diskrepanzen nach unten oder oben lassen entweder die staatliche Leistungserfüllung zur Farce werden oder provozieren die allzu lockere Verwendung der verfügbaren Gelder. Was aber an den bisherigen Arbeiten zur Aufgabenneuverteilung nicht befriedigt, ist die Tatsache, dass sich die Diskussion fast ausschliesslich auf die Ausgabenseite der Haushalte von Bund und Kantonen beschränkt. Zwar findet man im Expertenbericht da und dort Bemerkungen über eine gewisse Verstärkung des Finanzausgleichs – dies aber nur als Ausfluss des Umstandes, dass die Änderungsvorschläge die finanzschwachen Kantone überdurchschnittlich treffen. Grundsätzlich bleibt das Steuersystem tabu. Eine konsequente Reform der Aufgabenzuweisung hingegen müsste sich mindestens mit vier Fragen befassen, und zwar in dieser Reihenfolge:

1. Was ist überhaupt Sache des Staates, und welche Aufgaben könnten ebensogut oder besser vom Privatsektor übernommen werden (Subsidiaritätsprinzip)?



2. Welche staatlichen Aufgaben soll der Bund, welche sollen die Kantone erfüllen?
3. Auf Grund der Antwort auf die zweite Frage: Welche Ausgaben ergeben sich voraussichtlich für den Bund, welche für die Kantone?
4. Wie sind die Finanzierungsquellen aufzuteilen, damit jede der beiden Ebenen gerade über jene Mittel verfügt, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind?

Dies wäre die logische Abfolge, wollte man das Problem von Grund auf lösen. Tatsächlich aber sind in der laufenden Übung der erste und vor allem der letzte Punkt weitgehend aus der Traktandenliste gefallen oder waren gar nie darin enthalten. Zwar hält der Bericht fest, die Zuteilung der einzelnen Aufgaben an Bund oder Kantone müssten «grundsätzlich unabhängig von der Finanzlage» erfolgen. Diese Erkenntnis wird Lügen gestraft, wenn man an anderer Stelle liest, in der ersten Phase der Neuverteilung sei die Zuweisung der Einnahmenquellen «als Rahmenbedingung hinzunehmen», was – in diesem Fall logisch zwingend – «Lastenverschiebungen grossen Umfangs ausschliesse».

Damit werden aber die laufenden Reformbestrebungen fragwürdig. Sie wären es höchstens dann nicht, wenn die Prüfung der bestehenden Aufgabenteilung die Beibehaltung des Status quo rechtfertigen würde. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Wenn die Kommission Voyame durch Entflechtung «den Kantonen . . . soweit als möglich grössere Gebiete zu selbständiger Gestaltung und Finanzierung» übertragen möchte, hat dies Mehrausgaben für die Stände zur Folge (Annahme: das Ausmass der staatlichen Leistungen bleibt insgesamt gleich). Ausgehend vom bereits mehrfach erwähnten Grundsatz der Übereinstimmung von Zuständigkeit und Finanzierung heisst das nichts anderes, als dass die Kantone auf einen grösseren Anteil des gesamtschweizerischen Steuerkuchens Anrecht hätten.

Die Ausschaltung der Einnahmenseite aus der Diskussion ist demzufolge ein Widerspruch zur ernsthaft verfochtenen Entflechtungsthese. Hat nämlich ein Revisionsschritt für die Kantone Mehrausgaben zur Folge, verlangt das rein ausgabenseitige Nullsaldo-Schema nach einer kompensatorischen Entlastung der Stände in einem anderen Aufgabengebiet – ob dies nun sachlich gerechtfertigt ist oder nicht! Im Rahmen des ersten Massnahmenpakets, das zu Beginn dargestellt wurde, konnte man insofern ausweichen, als sich in der Tat auch diskutabile Entflechtungsschritte von unten nach oben anzeigten (Beispiel: AHV). Es bleibt aber dabei, dass das Pferd am Schwanz aufgezäumt wird, solange man das Steuersystem ausklammert. Diese Einwendungen betreffen namentlich die Wehrsteuer, also die direkte Einkommenssteuer des Bundes, die historisch kantonales Steuer-

substrat darstellt. Und schliesslich muss die Frage erlaubt sein, ob das bisherige Vorgehen mit dem Geist der seinerzeitigen Motion Binder vereinbar ist; diese forderte, neben Lösungsvorschlägen für die Aufgabenneuverteilung die «entsprechenden Zuweisungen der Finanzierungsquellen aufzuzeigen».

### *Finanzausgleich mit falschem Schwergewicht*

Untrennbar mit der Aufgabenteilung verbunden ist die Frage des Finanzausgleichs. Neben dem vertikalen Ausgleich (Steuerausscheidung zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften) tritt im Bundesstaat der horizontale Finanzausgleich in den Vordergrund. Gerade in der Schweiz mit ihrem weitreichenden Föderalismus kann die Milderung regionaler Ungleichgewichte (Beispiel: Berggebiete/städtische Agglomerationen) für das Funktionieren des politischen Systems nicht hoch genug eingeschätzt werden.

In der Praxis wird der horizontale Finanzausgleich über den Zentralstaat vorgenommen, da nach aller Erfahrung nicht mit einer freiwilligen und sinnvollen Regelung durch die Gebietskörperschaften selbst gerechnet werden kann. Das ist in der Schweiz nicht anders. Insgesamt beziehen die Kantone heute mit 4,5 Milliarden Franken (1979) über ein Fünftel ihrer Einnahmen vom Bund, und zwar in den drei Spielarten der Kantonsanteile an Bundessteuern, der Subventionen und der sogenannten Rückvergütungen (zum grössten Teil für den Nationalstrassenbau). Der horizontale Finanzausgleich kann im Prinzip über eine eigentliche Finanzausgleichsteuer oder eine quotale Aufteilung des Gesamtsteueraufkommens erfolgen. In jedem Fall hat die Verteilung auf die wirtschaftliche und finanzielle Kapazität jedes Gliedstaates Rücksicht zu nehmen – dem Schwachen mehr, dem Starken weniger. In der schweizerischen Praxis aber wird dieser Grundsatz vorwiegend bei den Subventionen berücksichtigt. Die 2,1 Milliarden Bundesbeiträge, welche die Stände 1979 erhielten, trugen in der Gruppe der finanzstarken Kantone 6,2% zu den Gesamteinnahmen bei. Auf der anderen Seite waren es bei den mittelstarken 12,3% und bei den finanzschwachen Kantonen gar 15,6%; in früheren Jahren ergaben sich sogar noch grössere Differenzen.

Demgegenüber werden die 1,2 Milliarden Franken Kantonsanteile an Bundeseinnahmen schon eher nach dem Prinzip «wer hat, dem wird gegeben» weiterverteilt. Der sogenannte Wehrsteuersechstel – seit Beginn dieses Jahres heisst er eigentlich Wehrsteuerviertel, da neuerdings ein Viertel des 30%igen Kantonsanteils am Wehrsteuerertrag im nivellierenden Sinn auf die Kantone entfällt – und ähnliche Regelungen bei einigen Spezialsteuern

vermögen diesen Tatbestand nur ungenügend zu korrigieren. Deshalb tragen die Anteile an Bundessteuern in allen drei Kantonsgruppen je rund 6% zu den Gesamteinkünften bei.

Das hat wenig mit dem Idealzustand zu tun. Warum? Abgesehen von der verständlichen Neigung, das Geld des andern mit schnellerer Hand auszugeben als das eigene, begrenzt das geltende Regime den kantonalen Handlungsspielraum in einem ungesunden Ausmass, weil das Subventionsmanna aus Bern zweckbestimmt ist. Diese faktische Einschränkung der Kantone kontrastiert denn auch deutlich mit dem föderalistischen Credo der Aufgabenneuverteilung. Nicht zuletzt die Stände selbst sollten an einer Neuorientierung interessiert sein, wonach die entsprechenden Gelder des Bundes auf Grund bestimmter Verteilungskriterien zur freien Verfügung in die Regionen fliessen. Ein derartiges Umdenken böte gleichzeitig die Gelegenheit für eine grundsätzliche Revision unserer weitgehend intransparenten und wohl nicht immer zielgerechten Subventionspolitik, die sich heute noch das Mäntelchen des regionalen Ausgleichs umhängen kann. Das Resultat dieser Überlegungen kann nur eines sein: Schritt vom ausgabenseitigen Finanzausgleich zur Milderung der interkantonalen Disparitäten über das Steuersystem. Einmal mehr steht hier die Wehrsteuer im Vordergrund. Die Kommission Voyame hat als Folge davon, dass ihre Vorschläge die finanzstarken Kantone unterdurchschnittlich belasten, eine Erhöhung des «Wehrsteuerviertels» postuliert, ohne sich auf konkrete Zahlen einzulassen. Allerdings hat dies nur mit einer Korrekturmassnahme im nachhinein und nichts mit einer grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs zu tun – was zugegebenermassen nicht der (direkte) Auftrag der Studienkommission war.

### *Hindernisse*

Die bisherigen Ausführungen lesen sich als Maximalprogramm: Entflechtung durch Kantonalisierung so weit wie möglich; grundsätzlicher Einbezug des Steuersystems in die Aufgabenneuverteilung bei gleichzeitiger Neuordnung des Finanzausgleichs. Selbstverständlich sieht sich ein solches Konzept zahlreichen sachlichen Einzelproblemen und politischen Hindernissen gegenüber. Dabei wollen wir nicht in allen Details auf die da und dort vorgebrachten Befürchtungen eingehen, die Rückführung bisheriger Bundesaufgaben an die Kantone bewirke per Saldo einen Leistungsabbau der öffentlichen Hand. Solche Ängste sind zum Beispiel im Zusammenhang mit der Idee geäussert worden, die Ergänzungsleistungen der AHV zu dezentralisieren. Sicher darf die Verstärkung der kantonalen Eigenständig-

keit nicht für eine «soziale Demontage» missbraucht werden; solches hat ernsthaft auch niemand im Sinn. Unbestritten gibt es Bereiche, in denen nur eine einheitliche Mindestversorgung im gesamtschweizerischen Rahmen in Frage kommt, da starke regionale Unterschiede mit Recht als stossend empfunden würden. Neben der sozialen Wohlfahrt gehört beispielsweise der Umweltschutz dazu. Diese Probleme sollten sich bei gutem Willen jedoch mit dem – auch von der Kommission Voyame vorgesehenen – Instrument der Rahmengesetzgebung durch den Bund lösen lassen, indem dieser in gewissen Bereichen nationale Standards vorschreibt, die nicht unterschritten werden dürfen. Die Zahl solcher Aufgabenbereiche sollte aber so klein wie möglich gehalten werden, da derartige Lösungen im Grundsatz eben doch dem Entflechtungsgedanken und dem Subsidiaritätsprinzip entgegenstehen.

Eine politische Knacknuss ersten Ranges ist der Eingriff in das Steuersystem. In diesem Land entscheidet tatsächlich auf allen drei politischen Ebenen die «Basis» über die Staatseinnahmen. Nun kann man dem Schweizer gewiss nicht prinzipielle Steuerverweigerung vorwerfen. Hingegen sind die vermehrt negativen Volksentscheide der letzten Jahre nicht zu übersehen. Die Ursache liegt darin, dass der Eidgenosse im internationalen Vergleich zwar nicht am schlechtesten dasteht, die Zunahme der Forderungen des Fiskus aber immer mehr am eigenen Leib zu spüren bekommen hat. Deshalb setzte der Souverän in den siebziger Jahren mehrere Stoppzeichen, sei es auf der Ausgabenseite oder bei den Steuern. Noch gut – oder je nach Standpunkt schlecht – in Erinnerung ist das zweimalige Nein gegen die Ersetzung der Warenumsatzsteuer durch die sachlich bestimmt bessere Mehrwertsteuer 1977 und 1979. Gerade bei diesen zwei Volksentscheiden muss sich die Finanzpolitik sagen lassen, dass sie einen anerkannten Grundsatz aus der Wissenschaft sträflich vernachlässigt hat. Dieser Regel zufolge darf die Einführung einer neuen Steuer nicht mit substantiellen Mehreinnahmen gekoppelt werden. Das aber war bei den genannten Abstimmungen der Fall, die eben unter dem Zeichen der Sanierung des Bundeshaushalts statt der Verbesserung des Steuersystems standen.

Im vorliegenden Fall ist die Wehrsteuer angesprochen. Diese theoretisch, aber faktisch längst nicht mehr provisorische Einkommenssteuer wird von den Kantonen für den Bund eingezogen und nach Bern transferiert, um als Teil davon (30%) wieder in die Regionen zurückzufliessen. Zieht man vom gesamten Geldstrom vom Bund an die Kantone die Transfers in umgekehrter Richtung ab (neben der Wehrsteuer als eigentlich kantonalem Steuersubstrat Kantonsbeiträge an die bundeseigenen Sozialwerke AHV und IV sowie Militärflichtersatz), schrumpft unter dem Strich der Saldo



massiv zusammen. Darum erscheint es im Licht der bisherigen Überlegungen keineswegs abwegig, die Wehrsteuer zu einer eigentlichen Finanzausgleichssteuer auszubauen, deren Ertrag unter Berücksichtigung der Finanzkraft schrittweise vollständig den Kantonen zugute käme. Umgekehrt wäre dem Bund der Steuerausfall durch eine Entlastung bei seinen Transfers an die Kantone auszugleichen. Damit erst eröffneten sich der Aufgabenverteilung geradezu schöpferische Möglichkeiten!

Diese Idee ist, das sei betont, nicht mehr taufersch, was nicht gegen ihre Berechtigung spricht – gerade in der Schweiz nicht, wo grundlegende Reformvorschläge aus verschiedensten Gründen auf einen äusserst steinigen Boden fallen. Die Neuverteilung der Ausgaben aber rührt zu sehr an den Nerv des Bundesstaates, als dass die gegenwärtige Chance zur notwendigen Wurzelbehandlung so ohne weiteres auf Jahre hinaus vergeben werden dürfte – wie es heute den Anschein hat. Die Frage stellt sich, ob dieser schweizerische Bundesstaat, der auf dem Föderalismus aufbaut und ohne ihn nicht denkbar ist, sich politisch noch in der Lage sieht, aus eigenen Kräften seine schleichende Aushöhlung zu verhindern.

## Die Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik

brachte in ihren letzten Nummern Beiträge von:

**Andreas Unterberger**, Spannungsfeld südliches Afrika

**Ludwig Steiner**, Die Entwicklung der österreichischen West- und Ostbeziehungen

**Peter Jankowitsch**, Österreich und die Dritte Welt

**Hanspeter Neuhold**, Internationale Entwicklungen bis zur Jahrtausendwende aus der Sicht eines Teils der «aussenpolitischen Elite» in Österreich

**Bruno Simma**, Völkerrecht in der Krise?

**Heinz Gärtner**, Die kommunistische Partei Italiens zwischen einer bipolaren und einer multipolaren Welt

Ferner wurden Dokumente zur österreichischen Aussenpolitik veröffentlicht sowie die regelmässigen Rubriken: Chronik zur österreichischen Aussenpolitik, Diplomatische Chronik, Bücher zur Aussenpolitik.

Erscheint viermal jährlich; Jahresabonnement öS 300.–

Redaktion und Verwaltung:

Österreichische Gesellschaft für Aussenpolitik und Internationale Beziehungen  
A - 1010 Wien, Josefsplatz 6, Österreich