

# Durcheinanderland Schweiz

Der Föderalismus ist in eine Falle geraten. Die Verantwortlichkeiten sind nicht mehr klar. Die Aufgaben von Bund und Kanton gehören wieder klar getrennt.

*Christoph A. Schaltegger et al.*



*Weckruf für einen Kurswechsel:* Val Lumnezia im Abendrot.

**W**enn alle alles Mögliche mitentscheiden, herrscht im Staate ein Kompetenzgerangel. Die Wissenschaft nennt dies eine Politikverflechtung. Eine solche Verflechtung der verschiedenen Staatsebenen kann schnell zu institutioneller Verantwortungslosigkeit oder einer nicht minder problematischen Blockade führen, die schlechte politische Lösungen begünstigt und also in niemandes Interesse ist – und dennoch immer weiterwuchert.

## Verflechtungsspirale der Verwaltung

Bund und Kantone haben sich in der Schweiz in vielen Bereichen längst in eine Politikverflechtungs-Falle manövriert. Dies zeigt ein Blick auf die Rechtsetzungstätigkeit der letzten zwanzig Jahre auf Bundesebene. Exemplarisch verdeutlicht dies das Gerangel um die OECD-Steuerreform. Sie sollte als Weckruf für einen

*Luzern*

Kurswechsel zur ordnungspolitisch sauberen Aufgabenteilung im Bundesstaat verstanden werden.

Im Januar 2022 skizzierte der Bundesrat erstmals, wie er die OECD-Mindeststeuer umzusetzen gedenkt. Die Steuer tangiert multinationale Unternehmensgruppen mit einem konsolidierten Jahresumsatz von wenigstens 750 Millionen Euro. Ihre Geschäftseinheiten sollen in jedem Standortstaat durchschnittlich mindestens eine 15-prozentige Gewinnsteuer entrichten. Die Schweizer Teilnahme an der Reform ist hierzulande unbeliebt, aber kaum bestritten, weil ein Abseitsstehen der Schweiz die Nachbesteuerung der betroffenen Geschäftseinheiten durch andere Staaten zur Folge hätte. Immerhin versprach der Bundesrat eine Föderalismus-schonende Umsetzung der Reform.

Was er darunter versteht, legte der Bundesrat im Frühjahr 2022 vor. Mit einer Ergänzungs-

steuer soll die Steuerbelastung multinationaler Unternehmensgruppen auf 15 Prozent angehoben werden, falls sie derzeit tiefer liegt. Das Entscheidende: Die Ergänzungssteuer ist als direkte Bundessteuer ausgestaltet, die von den Kantonen umgesetzt wird. Dies ist ein bedeutender Einschnitt in die Kompetenzhoheit der Kantone – und das Gegenteil einer Föderalismus-schonenden Umsetzung. Die Bundesverwaltung setzte damit eine Verflechtungsspirale in Gang.

Die Ergänzungssteuer könnte kurzfristig schätzungsweise Mehreinnahmen von rund 1 bis 2,5 Mrd. Franken generieren. Der Bundesrat schlug im ersten Entwurf vor, die Erträge vollständig an die Kantone, denen die besteuerten Geschäftseinheiten steuerlich zugehörig sind, zurückzuerstatten. Gleichzeitig sondierte er, welchen Anteil er für sich einbehalten könnte, und die Beutejäger im Parlament zogen mit: Die Verflechtungsspirale dreht sich weiter. Ab Sommer 2022 etablierte sich ein Bundesanteil von 25 Prozent an den Einnahmen.

## Steuerwettbewerb konterkariert

Der Nationalrat weibelte zwischenzeitlich für einen Bundesanteil von 50 Prozent, was der Ständerat vor der Schlussabstimmung im Dezember 2022 wieder kippte. Die Verflechtungsspirale kam damit aber nicht zum Stillstand; die eigentliche «Verschlammung» des Föderalismus dürfte erst noch folgen. Denn die Umlenkung der Einnahmen zum Zentrum führt unweigerlich zu Begehrlichkeiten und Ansprüchen an die Ausgabenpolitik des Bundes. Die fortschreitende Vergemeinschaftung der Einnahmen senkt grundsätzlich die Anreize der Kantone, ihr flüchtiges Steuersubstrat zu pflegen. Der interkantonale Steuerwettbewerb wird dadurch konterkariert.

Mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 1. Januar 2008 in Kraft trat, wurde das Ziel eines Abbaus der Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen angestrebt. Der Blick auf die Grafik zeigt allerdings: Diesem Grundsatz wird keineswegs

nachgelebt. Ganz im Gegenteil: Bundesrat und Parlament haben seither die Kompetenzen des Bundes auf Kosten der Kantone ausgeweitet. Und dies mit wachsendem Tempo. Mit der NFA gab es insgesamt 183 Erlasse (Verfassungsänderungen, Gesetze, Verordnungen), die zu neuen Zentralisierungen oder Verflechtungen geführt haben. In den Jahren vor der NFA war die Dynamik geringer.

### Diffuse Verantwortung

Betrachtet man die Kategorien der Systematischen Rechtssammlung des Bundes, fällt auf, dass vor allem die Bereiche «Staat - Volk - Behörden» und «Gesundheit - Arbeit - soziale Sicherheit» betroffen sind. Neuerdings

### Die Beutejäger im Parlament zogen mit: Die Verflechtungsspirale dreht sich weiter.

ist der Bund für einheitliche Velowege von Genf bis nach Rorschach verantwortlich, und die Krankenkassenprämien für Kinder, die in Haushalten mit unteren und mittleren Einkommen leben, müssen von den Kantonen mindestens um 80 Prozent verbilligt werden. Das zeigt, die Zunahme der Verflechtung ist nicht nur der Covid-19-Pandemie zuzuschreiben. Die Erklärung wäre intuitiv nachvollziehbar, sind doch Krisen aller Art Treiber der Rechtsetzungstätigkeit, oftmals verbunden mit Zentralisierungsschüben. Doch rechnet man die Covid-19-Massnahmen heraus, bleiben immer noch 163 Erlasse übrig, die zu neuen Zentralisierungen oder Verflechtungen geführt haben.

Bemerkenswert ist auch eine weitere Erkenntnis. Im untersuchten Zeitraum haben nicht nur die Zentralisierungen, sondern auch und vor allem die Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen stark zugenommen. Bloss in 26 der 183 Erlasse sind Kompetenzen, die ursprünglich bei den Kantonen lagen, auf den Bund übergegangen. Bei den übrigen 157 Fällen handelt es sich um neue Verflechtungen, also Aufgaben in gemeinsamer Verantwortung.

Vormals eigenständige Aufgaben oder Finanzkompetenzen des Bundes oder der Kantone werden fortan von Bund und Kantonen im Verbund ausgeübt. Eines der Hauptanliegen der NFA, die Entflechtung der Ausgaben- und Einnahmenverbände, wird dadurch in Frage gestellt. Am Ende dieser Entwicklung droht dem föderalistisch organisierten Bundesstaat die Politikverflechtungs-Falle: schlechte politische Lösungen aufgrund diffuser Verantwortung.

Der Begriff der Politikverflechtungs-Falle geht auf den deutschen Politik- und Rechtswissenschaftler Fritz W. Scharpf zurück. Sie bezeichnet – in seinen Worten – «eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungs-

struktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch [...] ineffiziente und Problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration». Kurzum, Politikverflechtung bedeutet Blockade – die Verstetigung schlechter Entscheidungen.

In der kurzen Frist lassen sich neue Herausforderungen per Einheitslösung aus Bern rasch angehen. Letztlich sind es denn auch nicht nur die Bundesparlamentarier, die mit der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer Einfluss und Ressourcen gewinnen. Mancher Kantonsvertreter nimmt aus Bequemlichkeit die Selbstbeschneidung gerne in Kauf. Doch langfristig resultiert daraus eine der Politikverflechtung folgende Handlungs- und Reformunfähigkeit. Entscheide auf allen Staatsebenen werden blockiert und Reformen auf Bundesebene sind nur noch möglich, wenn die Zustimmung der Kantone mit Transferzahlungen oder anderen Vorteilen erkaufte wird. Das zeigt das Beispiel der OECD-Steuerreform geradezu beispielhaft.

### Ordnungspolitisches Revival

Das Akronym NFA wird zunehmend mit dem Nationalen Finanzausgleich gleichgesetzt, wobei der zweite Teil der Reform – die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – in Vergessenheit geraten ist. Doch war der Abbau der zahlreichen Ausgaben- und Einnahmenverbände einer der Hauptgründe für diese Föderalismus-Reform. Wollen die Kantone nicht zu reinen Vollzeits-einheiten verkommen, tun sie gut daran, ein ordnungspolitisches Revival mit der Lektüre der NFA zu beginnen. Die NFA hat den Kantonen die Tür zu einem föderalistischen Innovationslabor geöffnet; man müsste nur durchgehen.

Was das heisst, lässt sich wiederum am Beispiel der OECD-Steuerreform illustrieren. Es braucht weder eine Bundessteuer, wo eine Harmonisierungsvorschrift ausreicht, noch nationale Vergünstigungen für die betroffenen Firmengruppen, wenn die Kantone eigene Standortmassnahmen ergreifen können. Und sollte es tatsächlich nationale Vergünstigungen für die betroffenen Firmengruppen benötigen, bedarf es zu deren Finanzierung keiner neuen Transfers an den Bund. Vielmehr sind bestehende Transfers des Bundes an die Kantone und damit bestehende Verflechtungen abzubauen.

Christoph A. Schaltegger ist Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP). Mitautoren: Marco Portmann, Leiter des Bereichs politische Rahmenbedingungen am IWP; Marc M. Winistörfer, Lehr- und Forschungsbeauftragter an der Universität Luzern und Fellow am IWP.



## INSIDE WASHINGTON

### Politik vor Fakten

Am vergangenen Freitag veröffentlichte die Polizei von Memphis ein Überwachungsvideo, das zeigt, wie fünf Polizeibeamte den 29-jährigen Tyre Nichols, einen unbewaffneten Schwarzen, tödlich verprügeln, nachdem sie ihn wegen eines angeblichen Verkehrsverstosses angehalten hatten. Der Polizeichef von Memphis, Cerelyn «CJ» Davis, warnte, die Aufnahmen enthielten «Handlungen, die die Menschlichkeit verachten».

Viele Kommentatoren schrieben den Polizisten sofort rassistische Motive zu, obwohl alle fünf Afroamerikaner sind. Präsident Joe Biden erklärte, dies sei «eine weitere schmerzhaft Erinnerung an die tiefe Angst und das Trauma, den Schmerz und die Erschöpfung, die schwarze und braune Amerikaner jeden Tag erleben».

Polizeiexpertin Heather MacDonald, eine häufige Kritikerin von «Black Lives Matter», legte den Finger auf den wirklichen Missstand. «Polizisten brauchen dringend mehr technisches Training, Deeskalation und Stresskontrolle [...]. Stattdessen erhalten sie Schulungen gegen Vorurteile und über Diversität, [eine] völlige Geldverschwendung.»

Tatsächlich sind alle fünf Täter relativ junge Polizisten. Sie verfügen über zweieinhalb bis fünf Jahre Erfahrung im Dienst. Sie waren Mitglieder einer kleinen, neugegründeten und inzwischen aufgelösten Spezialeinheit, die zu 58 Prozent aus afroamerikanischen Polizisten bestand. Alle fünf sehen sich nun einer Reihe von Anklagen gegenüber, darunter Mord zweiten Grades.

Benjamin Crump, der Anwalt der Familie Nichols, lobte das rasche Handeln der Behörden von Memphis und nannte es «ein Vorbild für ganz Amerika von heute». Fakten vor Politik zu stellen, wäre ebenfalls ein willkommenes Vorbild.

Amy Holmes