

schweizer  
**monat** SEIT 1921

DIE AUTORENZEITSCHRIFT FÜR POLITIK, WIRTSCHAFT UND KULTUR

# Gelebter Föderalismus

*Was Kantone voneinander lernen können.  
Und warum sie das auch öfter tun sollten.*

Vergleiche und Lageberichte von:

Dieter Freiburghaus, Marion Hämmerli, Lukas Rühli, Samuel Rutz und Christian Wasserfallen.

In Kooperation mit

|avenir|suisse|

# Jede Woche neu! Reformrezepte und Analysen aus der Küche von Avenir Suisse

## Wöchentlicher Newsletter

Mit dem elektronischen Newsletter «Avenir Suisse» erhalten Sie jeden Freitag einen Überblick über die Blogbeiträge der Woche und andere aktuelle Hinweise. Unter folgendem Link können Sie den Newsletter bestellen:

[www.avenir-suisse.ch/avenir-suisse-weekly](http://www.avenir-suisse.ch/avenir-suisse-weekly)

## Gelebter Föderalismus

Was Kantone voneinander lernen können. Und warum sie das auch öfter tun sollten.

**E**igenständig, aber trotzdem Teil einer grösseren Einheit: in der Theorie ist Föderalismus eine vergleichsweise einfache Spielart des Staatsaufbaus. In der Praxis erweist sie sich aber nicht selten als etwas kompliziert, chaotisch und anstrengend. Die Masse von Gesetzen, Anordnungen und Auslegungen von Bundesgesetzen und somit die Anzahl gelebter Modelle wachsen. Die Anzahl von Menschen, die ob dieser Entwicklung den Überblick behalten, bleibt gering.

Im Idealfall treibt das vermeintliche Durcheinander – euphemistisch sprechen wir gern von «Vielfalt» – die Suche nach neuen Problemlösungen durch kleinteilige Konkurrenz an. In der Realität herrscht aber zu oft Blindheit für das, was andere wirklich besser machen. Den täglich praktizierten Föderalismus erleben und wahrnehmen – darum geht es in dieser Sonderpublikation, die wir in Zusammenarbeit mit dem Think Tank Avenir Suisse lancieren. Kantonsvergleiche in verschiedenen Bereichen bilden den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebieten ab und sollen zugleich zur aktiven Teilnahme daran ermutigen. Denn Unterschiede sind nicht Anlass zur Vereinheitlichung, sondern vielmehr eine Chance, voneinander zu lernen.

Die Redaktion

# Inhalt

- 1 Welches ist der freiste Kanton im Land?** *Marion Hämmerli und Samuel Rutz* 6

---

- 2 Berns Musterknabensyndrom** *Florian Rittmeyer trifft Christian Wasserfallen* 9

---

- 3 Föderalismus, Vielfalt und Glück** *Dieter Freiburghaus* 12

---

- 4 Von Pfründen und Privilegien** *Samuel Rutz* 16

---

- 5 Das Schmiermittel des Föderalismus** *Lukas Rühli* 21

---



**12** Wenn die Kantone nicht mehr über ein wohlgefülltes und substantielles Dossier von eigenständigen Politiken verfügen, wird Föderalismus zu Folklore.

Dieter Freiburghaus

**16** Der Schweizer Föderalismus scheint bei kantonalen Monopolen fast blind zu sein für das, was andere Kantone besser machen.

Samuel Rutz

**06** Das diesjährige Avenir-Suisse-Freiheitsranking wird erneut vom Kanton Aargau angeführt, der sich mit deutlichem Abstand vor den Kantonen Schwyz, Glarus, den beiden Appenzell und Nidwalden positioniert.

Marion Hämmerli  
und Samuel Rutz

**09** Es ist beinahe unmöglich, mit Bundesgesetzen Regeln zu erlassen, die für alle Landesteile stimmen.

Christian Wasserfallen

**21** Die Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften schafft Vergleichsmöglichkeiten und damit erst das Begehren oder die Forderung, «besser» als der Nachbar zu sein.

Lukas Rühli

# 1 Welches ist der freieste Kanton im Land?

Der Wettbewerb unter den Kantonen ist in vollem Gang. Der Avenir-Suisse-Freiheitsindex misst, welcher seinen Bürgern wie viele Freiheiten zumutet. Ganz vorne liegt der Kanton Aargau. Das Schlusslicht des Rankings bilden wie bereits im letzten Jahr die Kantone Uri, Graubünden und Genf.

von Marion Hämmerli und Samuel Rutz

Die Schweiz gilt als offene, freiheitlich geprägte Volkswirtschaft mit starkem Schutz von Eigentum, geringer Korruption, günstigen Investitions- und Innovationsbedingungen, stabiler Währung und massvoll reguliertem Arbeitsmarkt. Gemäss gängigen ökonomischen Freiheitsindizes (wie etwa dem Economic Freedom of the World Index des Fraser-Instituts oder dem gemeinsam vom «Wall Street Journal» und der Heritage Foundation herausgegebenen Index of Economic Freedom) gehört die Schweiz weltweit zu den freiesten Volkswirtschaften überhaupt. Auch in Indizes wie dem Freedom in the World Index, die die Freiheit in einem Land insgesamt – also im ökonomischen und im zivilen Bereich – beurteilen, schneidet die Schweiz regelmässig hervorragend ab.

Dieses erfreuliche Resultat sollte indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die internationalen Freiheitsindizes nicht alle in der Schweiz bestehenden Einschränkungen und Bedrohungen der Freiheit erfassen: Die 26 Kantone der Schweiz geniessen grosse Autonomie und können in wichtigen ökonomischen und zivilen Politbereichen eigene Akzente setzen. Damit stehen sie in einem für den schweizerischen Föderalismus charakteristischen internen Standortwettbewerb. Gemeinsam mit den kleinräumigen Strukturen schafft dies optimale Voraussetzungen für innovative kantonale Lösungsansätze in wichtigen Bereichen des Gemeinwesens. Vom föderalistischen Wettbewerb betroffen ist nicht zuletzt die freiheitliche Ausgestaltung von kantonalen Gesetzen und Institutionen – nicht in allen Kantonen der Schweiz sind die Bürgerinnen und Bürger nämlich gleich frei. Manche Kantone kennen weitgehende Einschnitte in die zivile Freiheit ihrer Bürger (etwa bei der Videoüberwachung oder bei der freien Schulpflicht), während andere mit hohen Steuern und Abgaben die ökonomische Freiheit ihrer Einwohner stark einschränken.

Genau hier setzt der Avenir-Suisse-Freiheitsindex an: Der zum zweiten Mal publizierte Index misst die freiheitliche Prägung von Gesetzen und Institutionen in den Kantonen der Schweiz. Er versammelt einige für die Kantone charakteristische Indikatoren ökonomischer und ziviler Freiheit und erfasst damit die in der Schweiz für die Ausgestaltung vieler Lebensbereiche entscheidende staatliche Ebene. Er zeigt, in welchen Bereichen die Kantone sich zu grösserer Freiheit entwickeln könnten, und er zeich-

---

## Marion Hämmerli

hat an der Universität Genf Philosophie und Mathematik studiert und an der Universität Lausanne zu Fragen der Logik promoviert.

---

## Samuel Rutz

ist Vizedirektor des Think Tanks Avenir Suisse.

net ein feines Bild der regional und kantonal unterschiedlichen Ausprägung der Freiheitlichkeit von Gesetzen und Institutionen. Letztlich ist Freiheit jedoch ein subjektives Konzept und lässt sich nicht exakt messen. Ob etwa ein Gesetz als eine die persönlichen Handlungsoptionen beschneidende, unnötige Schranke empfunden wird oder nicht, mag jedes Individuum anders beurteilen. Aus diesem Grund ist der Avenir-Suisse-Freiheitsindex als interaktives Online-Tool angelegt: Durch einfaches Ein- und Ausschalten einzelner Indikatoren kann ein «personalisierter» Freiheitsindex der Schweizer Kantone erstellt werden.

## Freiheit – ein relativer Begriff

Die philosophische Literatur unterscheidet einen positiven und einen negativen Begriff der Freiheit. Das Konzept der negativen Freiheit ist ein Opportunitätskonzept, wonach sich Freiheit im Vorhandensein möglichst vieler Handlungsoptionen manifestiert. Nach dem negativen Freiheitsbegriff ist ein Mensch frei, wenn sein Handeln nicht durch willkürliche, von aussen auferlegte Schranken behindert wird. Willkürlich ist eine Schranke, wenn sie nicht durch fundamentale Interessen anderer Individuen begründbar ist und im Effekt den Bewegungsspielraum anderer Individuen über Gebühr schützt.

Der negative Freiheitsbegriff kontrastiert mit einem positiv formulierten Begriff der Freiheit, wonach ein Individuum frei ist, wenn es sein Leben in Übereinstimmung mit seinem Willen gestalten kann. Positiv verstandene Freiheit ist gleichbedeutend mit Autonomie. Es geht nicht nur um die Absenz von Schranken (durchaus eine Voraussetzung für positive Freiheit), sondern um Freiheit im Sinne eines selbstbestimmten Lebens. Im alltäglichen Sprachgebrauch wird Freiheit oft in diesem positiven Sinn verstanden. Positive Freiheit lässt sich ungleich schwerer messen als

negative Freiheit und eignet sich daher kaum für einen auf gesetzliche Unterschiede zwischen den Kantonen ausgerichteten Freiheitsindex. Eine gesellschaftliche Ordnung kann zwar die Voraussetzungen für Freiheit schaffen, aber kaum dafür sorgen, dass Individuen tatsächlich ein von gesellschaftlichen, familiären und psychischen Zwängen unabhängiges Leben führen. Wie die meisten anderen Freiheitsindizes beruht der Avenir-Suisse-Freiheitsindex aus diesem Grund auf einem negativen Freiheitsbegriff.

### Kantone im Fokus

Um die negative Freiheit in den Kantonen der Schweiz zu messen, erfasst der Freiheitsindex von Avenir Suisse 12 ökonomische und 9 zivile Indikatoren. Im Bereich der ökonomischen Freiheit werden die vier Teilbereiche Steuern und Umverteilung, Staatsfinanzen, Marktinterventionen und Gewerbe-regulierungen betrachtet. Damit bildet der Index einerseits die kurz- und langfristige Verfügungsfreiheit über Privateigentum (Einkommen und Gewinne) ab und spiegelt andererseits die Präsenz des staatlichen Sektors in den kantonalen Volkswirtschaften. Die im Index abgebildeten zivilen Freiheiten decken die Teilbereiche Bildungswesen, Gesundheit und Prävention, Polizei- und Bauwesen sowie das Verhältnis zwischen Kirche und Staat ab. All diese zivilen Lebensbereiche unterliegen der Kantonshoheit und können durch die gesetzgeberische Tätigkeit (zum Beispiel zu den Themen freie Schulwahl, Nichtraucherschutz oder Videoüberwachung) unterschiedlich reguliert werden.

«Ein Staat garantiert zivile Freiheit, indem er es unterlässt, gewisse Lebensformen (positiv oder negativ) zu diskriminieren.»

Marion Hämmerli und Samuel Rutz

Zwei Punkte sind für das Verständnis des Avenir-Suisse-Freiheitsindex von Bedeutung. Erstens handelt es sich um einen relativen Index, der für jeden Kanton seine freiheitliche Prägung im Vergleich zum Kantonsdurchschnitt ausweist. Der Kantonsdurchschnitt ist als Referenzwert auf 50 Punkte festgelegt (vgl. Grafik). Ein Resultat von mehr als 50 Punkten zeigt also an, dass ein Kanton im Durchschnitt über alle Indikatoren freiheitlicher ausgestaltet ist als der Kantonsdurchschnitt und vice versa. Gewisse in den Freiheitsindex einflussende Indikatoren (z.B. Häufigkeit von fixen Radaranlagen, Steueraus-schöpfung) erlangen erst im Lichte der relativen Natur des Freiheitsindex ihre eigentliche Bedeutung. Während beispielsweise die Strassen in allen Kantonen als ähnlich sicher eingestuft werden können, ist es eine Tatsache, dass sich der Einsatz von fixen Radaranlagen (die ohne Zweifel einen Beitrag zum Ziel «Sicherheit im Strassenverkehr» leisten können) kantonal stark unterscheidet. Ein deutlich überdurchschnittlicher Einsatz von Radaranlagen lässt sich folglich in den wenigsten Fällen mit rein sicherheitspolitischen Motiven begründen. Viel eher muss in einem solchen Fall davon ausgegangen werden, dass Radaranlagen in einem Ausmass eingesetzt werden, das in keinem Verhältnis zum – auch aus liberaler Sicht legitimen – Ziel des Schutzes von Dritten im Strassenverkehr steht und in diesem Sinne eine ungebührliche Einschränkung der zivilen Freiheit darstellt. Ähnlich verhält es sich mit wirtschaftspolitischen Grössen wie der Steueraus-schöpfung oder der Staatsquote, deren kantonal unterschiedliche Ausprägung erst im Vergleich mit den anderen Kantonen zu einem aussagekräftigen ökonomischen Freiheitsindikator wird.

Zweitens fokussiert der kantonale Freiheitsindex auf gesetzliche und institutionelle Freiheitsbeeinträchtigungen und lässt Freiheitseinschränkungen, die aus sozialen Normen resultieren, ausser Acht. Diese Fokussierung beeinflusst das Resultat des Index dahingehend, dass urbane Kantone tendenziell als unfreier bewertet werden als ländliche. Kantone mit urbanen Zentren weisen eine im Durchschnitt deutlich höhere Bevölkerungsdichte auf, wodurch das Handeln einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure sehr viel rascher Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten anderer hat. Die daraus resultierende grössere potentielle Reibungsfläche führt in vielen Fällen zu einer dichteren Regulierung der zivilen Lebensbereiche in städtisch geprägten Kantonen. Weil der Freiheitsindex auf gesetzliche Freiheitseinschränkungen fokussiert, können urbane Kantone diese grössere Regulierung auch nicht durch die in städtischen Gebieten oftmals ausgeprägtere kulturelle und soziale Offenheit wettmachen.

### Aargau ist der freieste Kanton

Wie steht es nun um die Freiheit in den einzelnen Schweizer Kantonen? Das diesjährige Freiheitsranking, das aufgrund von Daten aus dem Jahr 2012 erstellt wurde, wird erneut vom Kanton Aargau angeführt (siehe Grafik), der sich mit deutlichem Abstand vor den Kantonen Schwyz, Glarus, den beiden Appenzell und Nid-

walden positioniert und sowohl im ökonomischen als auch zivilen Bereich glänzend abschneidet. Der zweitplatzierte Kanton Schwyz erreicht für die ökonomischen Indikatoren beinahe die Werte des Spitzenreiters Aargau, liegt aber im zivilen Bereich nur wenig über dem Kantonsdurchschnitt. Während Glarus, Appenzell a.Rh. und Nidwalden im ökonomischen und zivilen Bereich deutlich überdurchschnittlich abschneiden, setzt sich das gute Resultat des Halbkantons Appenzell i.Rh. aus einer überdurchschnittlichen zivilen und einer durchschnittlichen ökonomischen Freiheit zusammen. Das breite Mittelfeld wird angeführt vom Kanton Jura, dessen überdurchschnittliches Resultat durch einen Spitzenwert im zivilen Teil des Freiheitsindex zustande kommt, und umfasst neben dem Tessin die meisten Deutschschweizer Mittellandkantone. Im unteren Mittelfeld liegen neben den Ostschweizer Kantonen St. Gallen und Thurgau auch die Westschweizer Kantone Fribourg, Bern, Neuenburg und die Waadt. Während die beiden Ostschweizer Kantone durch grosse zivile Freiheitsbeeinträchtigungen auffallen, erklärt sich das im Kantonsvergleich unterdurchschnittliche Resultat der Westschweizer Kantone umgekehrt mit dem schlechten Abschneiden im ökonomischen Bereich. Das Schlusslicht des Freiheitsindex bilden wie bereits im letzten Jahr die Kantone Uri, Graubünden und Genf, die aus ökonomischer und ziviler Warte klar unterdurchschnittlich abschneiden.

### Freiheit – ein Wert an sich

Freiheit ist per se ein Wert, den es in der Ausgestaltung von ökonomischen und zivilen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen gilt. Er besteht darin, dass Freiheit den Individuen maximale Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet. Auf der zi-

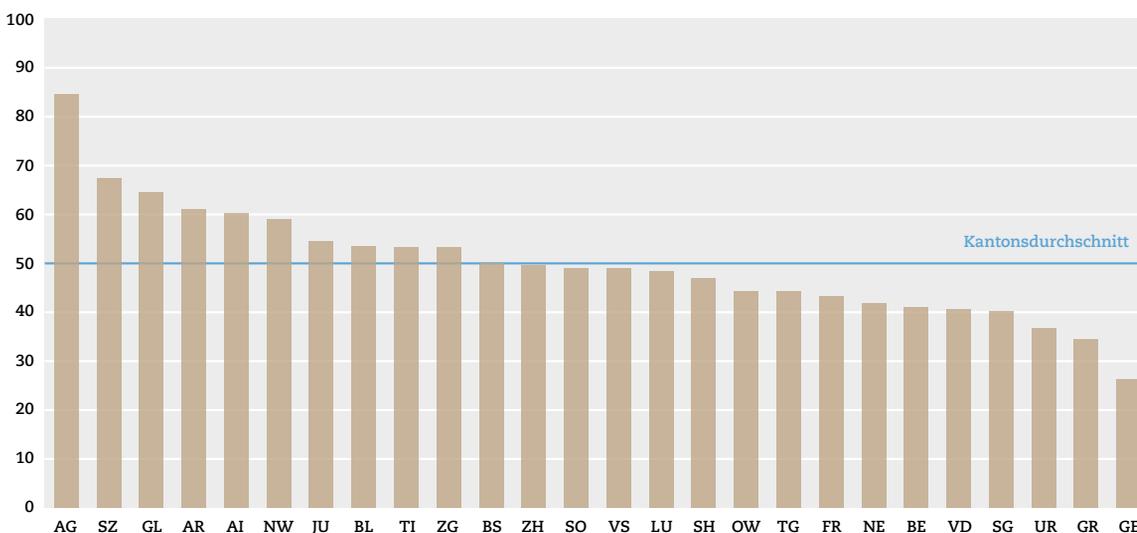
vilen Ebene bedeutet Freiheit die Möglichkeit, selbstverantwortlich Werte- und Lebensmodelle zu wählen, auszuprobieren und womöglich zu verwerfen. Ein Staat garantiert zivile Freiheit, indem er es unterlässt, gewisse Lebensformen (positiv oder negativ) zu diskriminieren. Im ökonomischen Bereich steht Freiheit für den Wettstreit von Ideen, Prozessen und Produkten, für die Einsicht, dass komplexe wirtschaftliche und soziale Prozesse kaum gesteuert werden können, sowie für die Garantie des Eigentums als Voraussetzung und zugleich Verkörperung der Verfügungsfreiheit von Individuen.

Viele Freiheitseinschränkungen finden ihren Anfang auf der Kantonsebene und verbreiten sich danach in der ganzen Schweiz. Der Avenir-Suisse-Freiheitsindex soll solche negativen Dynamiken – zu nennen sind etwa die zunehmenden staatlichen Wohnbauinvestitionen, der ausgeprägte Nichtraucherschutz oder laschere Auflagen für die staatliche Videoüberwachung – systematisch und frühzeitig erfassen. Gleichzeitig illustriert der Freiheitsindex aber auch, wie die föderalistische Struktur der Schweiz durchaus als Experimentierfeld für mehr wirtschaftliche und zivile Freiheit genutzt werden kann. So zeigt der Index auf, wie die positiven Erfahrungen einiger Kantone – zum Beispiel mit dem Instrument der Schuldenbremse – eine Entwicklung hin zu griffigeren Haushaltsregeln ausgelöst haben. Solche Dynamiken sind wünschenswert und sollen durch den Avenir-Suisse-Freiheitsindex sichtbar gemacht werden. Indem er den Kantonen ihre vielfältigen Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt und unliberale Tendenzen durchwegs als Freiheitsbeschneidungen benennt, soll der Avenir-Suisse-Freiheitsindex so auch als Kompass auf dem Weg zu einer freiheitlicheren Ausgestaltung von kantonalen Gesetzen und Institutionen fungieren. ◀

### Der Avenir-Suisse-Freiheitsindex (2012)

Der Kantonsdurchschnitt liegt bei 50 Punkten.

Je mehr Punkte, desto freiheitlicher ist ein Kanton ausgestaltet.



## 2 Berns Musterknabensyndrom

Der Kanton Bern ist eine Art Minischweiz. Im Freiheitsindex rangiert der Brückenkanton auf den hinteren Rängen. Warum? Der Berner Nationalrat Christian Wasserfallen über Alkoholgesetze, Shenzhen und Lernprozesse.

*Florian Rittmeyer trifft Christian Wasserfallen*

**Herr Wasserfallen, Sie sind soeben von einer Reise nach Hongkong und Shenzhen zurückgekehrt. Was stach Ihnen ins Auge, als Sie dort unterwegs waren, und was fiel Ihnen auf, als Sie sich wieder in Bern bewegten?**

Im Raum Hongkong, Shenzhen und Guangzhou herrscht eine unglaubliche Dynamik. Die dort lebenden Menschen opfern sich beinahe bedingungslos auf, um Erfolg zu haben und weiterzukommen, das hat mich beeindruckt. Ich habe deshalb einigen chinesischen Arbeitern und Vertretern gesagt: «Wenn Sie in die Schweiz kommen, fordern Sie uns bitte heraus.» Die Schweiz steht derzeit im WEF-Ranking an erster Stelle und gilt als jenes Land, in dem man «am liebsten» geboren werden würde. Wir haben drei Prozent Arbeitslosigkeit, stabile politische Verhältnisse, viel Sicherheit. Kurz, uns geht es sehr, sehr gut. Das fällt einem aus der Distanz aber auch als etwas Problematisches auf: Wir sind vielleicht etwas zu gesättigt und wissen unsere Freiheit nicht mehr wirklich zu schätzen.

**Was bedeutet Ihnen Freiheit?**

Freiheit sei ein Lebensgefühl, hat alt Bundesrat Hans-Rudolf Merz einst gesagt. Für mich ist Freiheit die Richtschnur, anhand derer ich politische Entscheide fälle. Bei jedem Geschäft frage ich mich: gibt diese Änderung Menschen und Unternehmen mehr Freiheit?

**Lässt sich ein «Mehr» oder «Weniger» an Freiheit messen?**

Ich bin skeptisch, ob sich mit quantifizierbaren Daten feststellen lässt, was liberal ist und was nicht. Wir haben zusammen mit dem Gewerbeverband versucht, die KMU-Freundlichkeit von Gesetzen und Regulierungen zu bewerten. Das ist schwierig. Denn es kommt nicht nur auf die Anzahl an Formularen an, die man zu bewältigen hat, sondern auch auf deren Komplexität – und deren Bewertung ist immer eine subjektive. Das gleiche gilt für die Gesetze: Um den «Freiheitsgrad» eines Landes oder Kantons zu messen, reicht es nicht, seine Gesetze zu zählen, sondern es gilt auch zu berücksichtigen, wie liberal diese Gesetze ausgestaltet sind. Kurz: Freiheit ist zuweilen schwer zu erfassen.

**Wird sie erst dann richtig wahrgenommen, wenn man erfährt, wie es ohne sie ist?**

Ich glaube, das Bewusstsein setzt schon etwas früher ein, aber tatsächlich überwiegt wohl die relative Wahrnehmung: Man beklagt den Verlust an Freiheit erst, wenn man ein Formular auszufüllen

**Christian Wasserfallen**

ist Nationalrat und Vizepräsident der FDP.Die Liberalen. Er studierte Maschinenbau und arbeitet als Projektingenieur.

**Florian Rittmeyer**

ist stellvertretender Chefredaktor des «Schweizer Monats».

hat, das es bis anhin nicht gegeben hat. Es handelt sich um einen schrittweisen Prozess, der subtil vonstatten geht. Dieser schleichende Verlust an Freiheit in der Schweiz ist eine meiner grossen Sorgen.

**Jenseits der wachsenden Formularlast: woran machen Sie diesen schleichenden Prozess fest?**

Einerseits daran, dass der Mittelstand immer mehr Gebühren und Abgaben zahlen muss. Das ist die rein monetäre Sicht. Der Schleichprozess findet aber auch an anderer Stelle statt – und hat gewissermassen wieder mit Formularen zu tun. Oder jedenfalls mit einer zunehmenden Bürokratisierung: Wenn man ein Unternehmen gründen will, muss man heute einen Parcours durch diverse Bundes- und Kantonsämter absolvieren sowie auf der Gemeinde vorstellig werden. Es ist heute schwieriger als noch vor einigen Jahrzehnten, ein Unternehmen zu gründen; das ist eine beunruhigende Entwicklung. Und auch der relativ liberale Arbeitsmarkt steht unter Druck. Es gibt ständig Versuche, den Kündigungsschutz oder die flankierenden Massnahmen zu den Bilateralen mit der EU auszubauen, was dazu führen kann, dass Unternehmen zögern, reguläre Arbeitsverträge einzugehen. Worauf das hinausläuft, sieht man in Frankreich, wo derzeit über zehn Prozent der Menschen arbeitslos sind und es eine gigantische Deindustrialisierung gegeben hat.

**Vergleiche lassen sich auch innerhalb der Schweiz anstellen:**

**Avenir Suisse prüft seit 2007, wie viel Freiheit die einzelnen Kantone ihren Bürgern zumuten und wie sich dieser Freiraum anhand bestimmter Faktoren entwickelt. Welche Aussagekraft messen Sie dieser Untersuchung zu?**

Die Aussagekraft ist insofern beschränkt, als es sich bei der Messung um die relative Freiheit dreht: In der Analyse werden einzelne Gesetzgebungen auf die Frage hin beurteilt, wie freiheitlich sie in einzelnen Kantonen ausgestaltet sind. Beim Antirauchergesetz



«Wir sind vielleicht etwas zu gesättigt und wissen unsere Freiheit nicht mehr wirklich zu schätzen.»

**Christian Wasserfallen**



beispielsweise gibt der Bund ein Korsett vor, und nur innerhalb dieses Rahmens können sich die Kantone frei bewegen. Es kommt also zu Nuancen in der Ausgestaltung. Dabei spielen einige Kantone die Musterknaben und andere regeln möglichst wenig und geben sich mit der nationalen Gesetzgebung zufrieden. Wenn sich diese Verhaltensweisen wiederholen und ein Muster bilden, lässt sich daraus sicher einiges ablesen.

**Im Ranking der Kantone ist Bern vom 15. auf den 21. Platz zurückgefallen. Ist Bern ein Kanton, der die Freiheit seiner Bürger immer mehr einschränkt?**

Bern ist ein grosser Kanton mit vielen ländlichen Gebieten und urbanen Regionen: eine Art Minischweiz. Wir sind sehr repräsentativ, was Stadt-Land-Verteilung betrifft, und müssen deshalb immer Lösungen finden, die für all die unterschiedlich ausgeprägten Kantonsteile passen. Raumplanung etwa ist in den Städten Genf oder Basel mit ganz anderen Fragen konfrontiert als im Kanton Bern. Dass es also zu unterschiedlichen Resultaten und Regulierungsdichten kommt, liegt in der Natur der Sache.

**Steckt hinter dem schlechten Platz nur die strukturelle Komplexität – und nicht vielleicht auch die Berner Mentalität?**

Wenn ich die Politik im Kanton Bern anschau, so bekomme ich manchmal schon das Gefühl, dass man den Musterknaben zu spielen versucht. Vielleicht spielt dabei auch Berns Nähe zur Bundesverwaltung eine Rolle, aber das ist schwer zu sagen. Ich habe zum Beispiel die Diskussion rund um die Raumplanung in Erinnerung. Wenn es um die Gestaltung der Bauzonen ging, war Bern nie sehr liberal und hat die Zügel immer straff gehalten. Das ist übrigens nicht schlecht. Aber diese Politik ist auch das Resultat direkter Kontakte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden.

**Welche weiteren Besonderheiten können erklären, dass Bern in diversen Bereichen strengere Regulationen zu brauchen glaubt als beispielsweise der Kanton Aargau?**

Rein politisch kann man dies nicht erklären. Sowohl im Kanton Aargau als auch in Bern sind die bürgerlichen Parteien im Parlament in der Mehrheit. In unserem Kanton gibt es aber zudem viele Initiativen und Abstimmungsvorlagen, die versuchen, neue Einschränkungen einzuführen. Die Spitalversorgungsinitiative will beispielsweise Dienstleistungen und Infrastrukturen für sämtliche Spitäler im Kanton festlegen. Diese Haltung dürfte durch die ländliche Prägung des Kantons zu erklären sein: In ländlichen Regionen gibt es unbestreitbar die Tendenz, alle Arten von Versorgung staatlich zu regulieren und sicherzustellen. Und die Städte sind klar links-grün dominiert – eine Wiege absurder Regulierungen.

**Warum aber braucht Bern ein strengeres Alkoholkonsumverbot als der Kanton Thurgau oder Solothurn?**

Die Alkoholgesetzgebung ist mir auch ein Rätsel! Genf hat wohl die strengste Gesetzgebung, was den Verkauf betrifft. Eigentlich müsste man meinen, ein Westschweizer Stadtkanton würde hier freiheitlicher agieren. In der Schweiz sind die Unterschiede aber oft das Resultat von Volksabstimmungen, Volksinitiativen und Re-

ferenden – und insofern schwer zu prognostizieren. Deshalb ist es auch so schwierig, ja eigentlich unmöglich, die Schweiz fix in liberale und weniger liberale Regionen einzuteilen.

**Warum haben die Berner das Gefühl, es sei besser, Videodaten länger zu speichern, als es die Basler tun? Beide Städte haben Fussballclubs mit leidenschaftlichen Anhängern, aber Basel kommt mit einer anderen Lösung klar als Bern.**

Hier spielt die Werthaltung wieder eine Rolle: Die öffentliche Sicherheit ist in einer Hauptstadt sehr wichtig. Gleichzeitig hat Bern als Bundeshauptstadt die Lasten vieler Demonstrationen zu tragen. Das mag eine von vielen Erklärungen sein.

**Die Idee von Vergleichen ist, dass Kantone einander wahrnehmen und voneinander lernen. Wo haben Sie das Gefühl, dass Bern von anderen Kantonen gelernt hat oder Lösungen gefunden hat, die von anderen Kantonen übernommen wurden?**

Von anderen Kantonen hat Bern beispielsweise die Schuldenbremse übernommen. Umgekehrt hat Bern bei der Raumplanung und der kantonalen Anwendung des Raumplanungsgesetzes schon frühzeitig eine restriktive Politik verfolgt, was das Bauen in neuen Bauzonen anbelangt. Ich glaube, dass Bern hier vorbildlich war. Leider wurde aber dann auf Bundesebene ein untaugliches Raumplanungsgesetz über alle Kantone darübergestülpt. Auch bei der Steuererhebung hat Bern eine gute Lösung gefunden. Das sehr einfache Programm TaxMe erspart viel Zeit und ist eine gute Plattform, die in anderen Kantonen angewendet werden könnte.

**Im Idealfall funktioniert der Föderalismus als Laboratorium für neue Ideen und Lösungen. In der realen Welt aber verfolgen Kantone eigenständige Wege und lernen nicht so viel von anderen, wie sie könnten. Würden Sie dieser Analyse zustimmen?**

Nicht vorbehaltlos. Die Schweiz hat viele Landesteile, verschiedene regionale Ausprägungen, die in einem ständigen Wettbewerb miteinander stehen. Es ist beinahe unmöglich, mit Bundesgesetzen Regeln zu erlassen, die für alle stimmen. Deshalb ist und bleibt der Föderalismus die richtige Struktur für die Schweiz. Doch manchmal steht der Föderalismus übergeordneten Lösungen im Wege. In der Bildungspolitik haben wir auf der Stufe der Hochschulen materielle Fortschritte erzielt, als die Kantone mit dem Bund zu koordinieren begannen. Das war ein zäher Kampf. Dank neuen Gremien wie der Hochschulkonferenz können sich die Kantone zusammen mit dem Bund an einen Tisch setzen. Es wurstelt also nicht mehr jeder für sich. Das sind kleine Erfolge. <

### 3 Föderalismus, Vielfalt und Glück

Wenn das Mehr der Stände die Mehrheit der Wähler überstimmt, dann heisst es jeweils: weniger Föderalismus, mehr Demokratie! Das ist zu kurz gedacht. Und zu kurzfristig. Ein Plädoyer für echte kantonale Souveränität.

von Dieter Freiburghaus

Die drei Buben unterhalten sich darüber, woher die Kinder kommen. Der deutsche Junge vertritt die bewährte Storchentheorie, während der Franzose meint, Kinderkriegen habe etwas mit der Liebe zu tun. Jeder hat gute Argumente, doch der Schweizer schweigt. «Und wie ist das bei euch?», wollen schliesslich die andern beiden wissen. «Das ist von Kanton zu Kanton verschieden», antwortet der Tellensohn.

Und in der Tat: Unser Land hat, zusammen mit den USA, wohl den am stärksten ausgeprägten Föderalismus aller modernen Staaten. Die Kantone verfügen über beträchtliche eigene Kompetenzen in den Bereichen Kultur und Bildung, Gesundheit und Soziales, Justiz und Polizei, Steuern und Abgaben. Der Bund ist dank neuer Aufgaben zwar immer stärker geworden – etwa in den Gebieten Verkehr und Energie, Hochschulen, Sozialversicherungen und Asyl –, doch da die Kantone für den Vollzug seiner Gesetze fast vollumfänglich zuständig sind, können sie sich jederzeit revanchieren.

Die Verfassung sagt diesbezüglich in ihrem Art. 46.3: «Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.» Und «Bern» ist in der Regel recht nachsichtig, wenn die Kantone von dieser Gestaltungsfreiheit einen extensiven Gebrauch machen – so etwa bisher in der Raumplanung. Ganz abgesehen davon ist der Föderalismus durch Ständerat und Ständemehr abgesichert. Der Ständerat ist zwar nicht die Lobby der Kantone, aber er wahrt doch oft deren Interessen. Beide Kammern – Ständerat und Nationalrat – haben im Gegensatz zu Deutschland exakt dieselben Befugnisse, und jeder Gliedstaat ist mit demselben Stimmengewicht vertreten: ein Plus für den Föderalismus. Demselben Zweck dient das Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen. Neue Kompetenzen können nur dann dem Bund übertragen werden, wenn die Mehrheit der Kantone dies will. Und wenn die kleinen Kantone zusammenspannen, reichen 15 Prozent der Bevölkerung für ein Nein der Stände. Von ganz besonderem Gewicht aber ist, dass die Gebietskörperschaften (Kantone und Gemeinden) sich zu einem grossen Teil aus eigenen, von ihnen gesetzten Steuereinnahmen finanzieren. Das ist die Grundlage ihrer Autonomie.

Der Föderalismus ist also in der Schweiz gut verankert und hat starke Argumente auf seiner Seite: Er bündelt die politische

#### Dieter Freiburghaus

ist emeritierter Professor für europäische Studien am Institut de hautes études en administration publique in Lausanne und Autor des Grundlagenwerks «Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik» (2009).

Macht, indem er sie auf viele Gebietskörperschaften verteilt. Er ermöglicht und garantiert eine bürgernahe Politik, einen Aufbau des Staates von unten nach oben. Er sichert den Frieden zwischen den Sprach- und Kulturräumen und schützt generell Minderheiten. Die Steuerkonkurrenz führt zu einem sorgfältigen Umgang mit öffentlichen Mitteln.

Und trotzdem stand der Föderalismus in den letzten Jahren zunehmend in der Kritik. Die Kantone seien, so wird gesagt, zu klein für modernes Public Management. Aber ist Grösse denn hier überhaupt ein Kriterium? Das deutsche Bundesland Nordrhein-Westfalen hat 18 Millionen Einwohner, die ganze Schweiz deren acht. Oder wäre bewiesen, grosse Unternehmen hätten generell bessere Überlebenschancen als kleine, Elefanten bessere als Mäuse? Weiter in der Kritik: Die politischen und die funktionalen Räume stimmten nicht mehr überein, was zu Fehlallokationen führe. Doch da funktionale Räume je nach Funktion andere sind, kann es eine solche Deckungsgleichheit bei der heutigen Mobilität grundsätzlich nicht mehr geben: Was dem einen seine Pendler, ist dem andern sein Steueraufkommen. Der Föderalismus mit seinen Mehrspurigkeiten sei teuer, so wird weiter moniert. Aber warum hat die Schweiz dann einen der kostengünstigsten Staatsapparate? Die Gleichberechtigung der Kantone im Ständerat und beim Ständemehr führe zur Verletzung des Prinzips «ein Mensch, eine Stimme». Es ist aber gerade das Wesen des Bundesstaates, sich über das Volk und über die Stände zu legitimieren.

Nun bestreiten wir natürlich nicht, dass der Föderalismus einige Nachteile hat, die Frage ist bloss, ob sie die Vorteile überwiegen. Wer dieser Ansicht ist, schlägt uns im Wesentlichen zwei Lösungen vor: 1) die Zusammenlegung von Kantonen oder 2) die Verlagerung von Kompetenzen nach Bern, verbunden mit geringeren Vollzugsspielräumen für die Kantone.



«Bütschgi, Gräubschi, Bitzgi, Bützgi, Bätzi, Bätz, Übeschi, Görbschi!», photographiert von Michael Wiederstein.

1) Also Kantonsfusionen? Alle Bemühungen, an den Kantons-  
grenzen zu rütteln, sind bisher im Sande verlaufen. Selbst zwi-  
schen sogenannten Halbkantonen sind Zusammenschlüsse nicht  
mehrheitsfähig oder werden nicht einmal diskutiert. Die beiden  
Unterwalden ob und nid dem Wald gab es schon 1291. Eine Volks-  
abstimmung über die Fusion von Waadt und Genf führte 2002 zu  
einem vernichtenden Nein von ungefähr 80 Prozent auf beiden  
Seiten. Die regionale Zusammenarbeit von Kantonen bleibt punk-  
tuell und pragmatisch, der «Espace Mittelland» wurde 2009 zu  
Grabe getragen. Der Metropolitanraum Zürich und die Haupt-  
stadtdregion Bern sind bei den umliegenden Kantonen nicht sehr  
beliebt. Der oft angestellte Vergleich mit den Gemeindefusionen  
hinkt, denn diese finden meistens erst dann statt, wenn Personal  
und Geld definitiv knapp werden oder wenn der Kanton Druck  
ausübt. Keines dieser Argumente trifft auf die Kantone zu: Der  
neue Finanzausgleich garantiert auch langfristig eine genügende  
Finanzausstattung ärmerer Kantone, an Personal mangelt es  
nicht, und Druck von Seiten des Bundes wäre die sicherste Me-  
thode, Annäherungen zu verhindern. Die Kantone verfügen in der  
Schweiz offensichtlich immer noch über eine identitätsbildende  
Kraft, welche die Bewohner des Landes dazu bringt, Erschwer-  
nisse und vermeintliche «Ungerechtigkeiten» des Föderalismus  
auf sich zu nehmen.

2) Weit gefährlicher ist die Tendenz, vereinheitlichende Bun-  
desaktivitäten zu erfinden, auszubauen und auszudehnen. Da  
geht es etwa um die landesweite Regelung und Reduktion des Al-  
koholausschanks. Da geht es um Schulpläne, Bildungstests und  
Lehrerausbildung. Hundehalter und Grosseltern sollen einheitliche  
Atteste für ihre Betreuungsaufgaben erwerben. Eine ver-  
stärkte Kinder- und Jugendpolitik soll von Bundes wegen geför-  
dert werden – inklusive Kinderparlamente. Kinderzulagen, Sozial-  
hilfesätze und Stipendien werden vereinheitlicht. Der Bund er-  
lässt Standards für Behindertenheime und Behindertenbetreu-  
ung. Es werden einheitliche und strenge Rauchverbote gefordert.  
Flussufer sollen überall ähnlich renaturiert werden. Gegen den  
Steuerwettbewerb wird Druck aufgebaut, eine Bundeserbschafts-  
steuer soll erhoben werden. Ein neuer Familienartikel wurde un-  
längst nur mit dem Ständemehr zurückgewiesen. Es sind oft un-  
bedeutend erscheinende Aktivitäten, die aber durch ihre Wech-  
selwirkung und gegenseitige Verstärkung zu einer Erosion eigen-  
ständiger kantonaler Politik führen. Wenn aber die Kantone nicht  
mehr über ein wohlgefülltes und substantielles Dossier von eigen-  
ständigen Politiken verfügen, wird Föderalismus zu Folklore.

### Hang zur Gleichmacherei

Warum ist diese Ausweitung von Bundesaktivitäten möglich,  
wo sie doch durch das Ständemehr verhindert werden sollte? Ein  
Hauptgrund ist, dass sich die Befugnisse von Bund und Kantonen  
in weiten Bereichen überlappen: «Kooperativer Föderalismus»  
heisst das. Ausserdem kann der Bund nicht nur durch Gesetze in  
die Hoheitssphäre der Kantone eingreifen, sondern auch durch

Standards, Leitlinien und Finanzierung von erwünschtem Verhal-  
ten: Soft Law klingt so freundlich. Dazu fühlt er sich durch umfas-  
sende Wohlfahrts- und Sozialziele seiner Verfassung legitimiert,  
ja verpflichtet. Und da, wo der Bund nicht eingreift, sorgen unzäh-  
lige Konferenzen kantonaler Direktoren und Amtsvorsteher und  
unüberschaubar viele Konkordate für mehr Einheitlichkeit.

Doch woher dieser Druck und Drang zur Gleichmacherei? Sie  
sind das Werk einer unheiligen Allianz: Da sind die Bürokraten,  
die alles übersichtlich, einfach und also möglichst gleich lieben.  
Da sind die Technokraten, die aus dem Staat eine gut geölte  
Maschine machen möchten. Optimierung! Effizienz! Keine Doppel-  
spurigkeiten! Da sind Ökonomen, die ihre Masstäbe an Politik  
anlegen, nicht wissend, dass die Hauptaufgabe der Politik die  
gesellschaftliche Integration ist. Da sind die Volksbeglucker, für  
die mehr Staat mehr Glück bedeutet. Und dazu kommen noch die  
vielen von der Gerechtigkeitsfraktion, für die nur Einheitlichkeit  
gerecht sein kann. Wenn die fünf zusammen jagen, ist das Wild  
Föderalismus bald erledigt!

### Lust auf Unterschiede

Was sind die Gegenmittel? Die Verfassung, freilich nur dann,  
wenn sie geändert werden müsste, um dem Bund mehr Aktivitäten  
zu erlauben. Das Parlament nur dann, wenn die unheilige Allianz  
in einem Regulierungsbereich nicht die Mehrheit hat – was immer  
seltener wird. Das Volk und die Kantone nur dann, wenn sie ge-  
fragt werden. Ernsthaft entgegneten kann dieser Tendenz zur  
Einheitlichkeit auf Dauer nur der Wille zur Vielgestaltigkeit, die  
Lust auf Unterschiede, die Freude am Anderssein des andern. Die  
hat man oder man hat sie nicht. Aber in der Auseinandersetzung  
mögen einige weitere Argumente nützlich sein.

Mit der Gerechtigkeit ist es so eine Sache, sie lässt sich sehr gut  
für eigene Interessen einspannen. Und Gerechtigkeit durch mehr  
Gleichheit erreichen zu wollen, ist wohl keine sehr gute Idee. Chan-  
cengleichheit klingt gut, sie figuriert sogar unter den Staatszielen in  
Artikel 2 der Verfassung. Doch in welchem Alter muss man einer  
Akademiker- und einer Einwandererfamilie die Kinder wegneh-  
men, damit sie im Leben die gleiche Chance haben?

Fassbarer ist das rechtliche Gebot der Gleichbehandlung. Es  
besagt, dass Gleiches nur nach Massgabe seiner Gleichheit gleich  
behandelt werden soll und darf. Und also ist es ungerecht, Un-  
gleiches gleich zu behandeln. Sind zwei Familien mit gleicher  
Kinderzahl und ähnlichem Einkommen gleich, wenn die eine im  
Limmattal und die andere in Muotathal wohnt? Wenn die einen  
Grosseltern in Ankara und die andern im Nachbarhaus wohnen?  
Ausserdem gilt der Gleichbehandlungssatz nur vor demselben  
Recht, und wenn das kantonale Recht eben unterschiedlich ist,  
können auch gleiche Tatbestände ungleich behandelt werden –  
von den Grundrechten einmal abgesehen. Wenn man das nicht  
will, will man keinen Föderalismus, sondern einen Einheitsstaat,  
wie damals 1798: «Die helvetische Republik macht einen unzert-  
heilbaren Staat aus.» Ausserdem verschafft die unterschiedliche

# «Der Wille zur Vielgestaltigkeit, die Freude am Anderssein des andern. Die hat man oder man hat sie nicht.»

**Dieter Freiburghaus**

Ausstattung der Kantone mit öffentlichen Gütern und unterschiedlichen Steuersätzen den Bürgern die Möglichkeit, nicht nur durch *vote* Einfluss auszuüben, sondern auch durch *exit*, durch Wechsel des Wohnorts. Gleichbehandlungsgebote und Gerechtigkeitsforderungen müssen also keineswegs zur Vereinheitlichung führen.

Es gibt jedoch auf der andern Seite starke Argumente für Vielfalt. Jeder weiss, dass eine artenreiche Magerwiese ökologisch wertvoller und stabiler ist als ein einheitliches Kartoffelfeld ohne Unkraut. Und man versucht bekanntlich deswegen seltene Tier- und Pflanzenarten zu erhalten, weil ein möglichst vielfältiges Genmaterial eine Versicherung gegen Veränderungen der Umwelt darstellt. Selbst wenn diese Beispiele nur Metaphern für die Gesellschaft wären, sprächen sie für Vielfalt. Doch die Gesellschaft ist auch ein natürliches System, und einige Voraussetzungen für ihre Stabilität und Lebensfähigkeit werden wohl jenen der natürlichen Natur nicht unähnlich sein. Oder gibt es keinerlei Zusammenhang zwischen der Vielfalt der Schweiz und ihrer politischen Stabilität? Dass ständig viele Lösungen für ähnliche Probleme ausprobiert werden? Dass Fehler im Kleinen leichter zu korrigie-

ren sind als im Grossen? Dass man voneinander lernen kann – nicht um es am Schluss gleich zu machen, sondern nur auf andere Weise anders?

## **Bütschgi und Bitzgi**

Die Natur ist von einer überwältigenden Vielfalt. Nicht zwei Sternhaufen sind gleich und nicht zwei Planeten, nicht zwei Felsen und nicht zwei Tierarten, nicht zwei Völker, nicht zwei Menschen und nicht zwei Sprachen. Doch gewisse Völker haben in der Sprachenvielfalt eine Strafe Gottes für die Hybris gesehen, allerdings nur diejenigen, welche nur einen allgewaltigen Gott und also eine richtige Religion haben. Und nur eine wahre Wissenschaft und eine Wissenschaftssprache. Was der römischen Universalkirche ihr Latein ist, ist der westlichen Wissenschaft ihr Pidginenglisch. Theorien und Kategorien wollen Vergleichbarkeit, Einheit und wenn möglich die Weltformel. Solche Menschen fürchten sich vor dem Lebendig-Chaotischen, vor dem Anderssein des andern, der Polyphonie der Welt. Doch wer nicht wertet und nur schaut, für den ist die Vielfalt der Welt das Glück: Bütschgi, Gräubschi, Bitzgi, Bützgi, Bätzi, Bätz, Übeschi, Görbschi! ◀

## 4 Von Pfründen und Privilegien

Salzregale, Kaminfegermonopole, Berufsnotariate: die Schweizer Kantone pflegen diverse Relikte, auf die sie nicht verzichten wollen. Eine Untersuchung kantonaler Monopole zeigt, dass der Schweizer Föderalismus zuweilen blind ist für Lösungen aus anderen Kantonen.

von Samuel Rutz

In der Schweiz wird der Zugang zu ganz vielen Märkten durch die Kantone beschränkt: So darf je nach Kanton nicht jedermann Kamine reinigen, Beurkundungen vornehmen, ein Schlachthaus oder einen Friedhof betreiben, Gebäude versichern, Autos verschrotten oder die Bevölkerung mit Wasser und Elektrizität versorgen. Man spricht in diesem Zusammenhang in der Regel von kantonalen Monopolen. Hierbei geht es nicht einfach darum, dass die Kantone den Marktzugang einer Bewilligungspflicht unterwerfen, also das Recht auf die Ausübung einer Tätigkeit an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen – etwa hinsichtlich Ausbildung, Vertrauenswürdigkeit oder Betriebssicherheit – knüpfen. Vielmehr können Private, wenn ein kantonales Monopol vorliegt, eine bestimmte Tätigkeit nur dann ausüben, wenn sie vom Staat hierzu explizit berechtigt werden, beispielsweise durch eine Konzession.

Dass die Kantone bestimmte Tätigkeiten teilweise oder gänzlich dem Wettbewerb entziehen, lässt sich mit unterschiedlichen Motiven erklären. Ein Grund kann staatliches Eigentum an knappen Gütern (z.B. öffentlicher Grund, Wald oder Gewässer) sein, das es nötig macht, dass der Staat ein Nutzungsregime für Private definiert. Auch der Schutz von Sicherheit und Ordnung sowie sozial-, umwelt- und strukturpolitische Anliegen werden als Argumente für die Beschränkung des Marktzugangs und des Wettbewerbs herangezogen. Schliesslich wird auch das Argument der Grundversorgung («Service public») als Rechtfertigung für eine restriktive Gestaltung des Marktzugangs genannt.

### Relikte im 21. Jahrhundert

Ein Blick in die Praxis der Kantone zeigt, dass es keine allgemeingültige Regel gibt, wann eine Beschränkung des Marktzugangs – aus welchem Motiv auch immer – angezeigt ist. So überlässt es beispielsweise ein Teil der Schweizer Kantone den Gebäudeeigentümern, ob und bei wem sie ihre Immobilien versichern wollen, während andere Kantone einen Versicherungszwang bei ihrer eigenen kantonalen Gebäudeversicherung vorsehen. Auch in anderen Bereichen – etwa im Kaminfegerwesen – finden sich Beispiele, in denen vom Staatsmonopol bis zum freien Wettbewerb die unterschiedlichsten Spielarten zu finden sind. Dies nährt den Verdacht, dass die Argumente zugunsten eines beschränkten

---

### Samuel Rutz

ist Vizedirektor des Think Tanks Avenir Suisse.

Marktzugangs oftmals nur vorgeschoben werden, um historische Pfründen zu verteidigen sowie fiskalische und protektionistische Interessen zu schützen.

Ein besonders krasses Beispiel für ein längst überholtes kantonales Monopol, das aus rein fiskalischen Gründen aufrechterhalten wird, ist das Salzregal. Dieses aus dem Mittelalter stammende Hoheitsrecht der Salzgewinnung und des Salzhandels steht in der Schweiz seit jeher den Kantonen zu. Im Rahmen eines Konkordatsvertrags übertrugen es alle Kantone an die Schweizer Salinen AG, die heute in der Schweiz allein berechtigt ist, Salz, Salzgemische und Salzlösungen zu verkaufen, zu handeln und zu importieren. Neben den Dividendenausschüttungen, von denen die Kantone als Hauptaktionäre der Schweizer Salinen AG profitieren, wird auf Salz bis heute eine Regalgebühr erhoben, die vollumfänglich den Kantonen zugute kommt. Obwohl das Salzregal jeglicher ordnungspolitischer Rason entbehrt und seit langem in der Kritik steht, denken die Kantone nicht daran, auf ihr ergiebige Monopol zu verzichten. Sie sind sich nicht zu schade, ihre Pfründen mit Argumenten wie «keine privaten Profiteure» oder «Solidarität mit benachteiligten Randregionen» zu verteidigen – Argumente, die einer antiquierten Werbebroschüre aus planwirtschaftlichen Zeiten entnommen sein könnten. Auch das in der Mehrheit der Kantone noch immer bestehende Kaminfegermonopol muss schlicht als Relikt bezeichnet werden. Aus dem Kaminfeger, der in der Vergangenheit vor allem das öffentliche Gut «Brandverhinderung» produzierte, ist nämlich im Laufe der Zeit ein Servicetechniker geworden, der sein Geld je länger, je weniger mit dem Russen von Kaminen, sondern mit der Wartung wärmetechnischer Anlagen und der Beratung im Bereich von Heizungen und Umweltschutz verdient. Der traditionelle Arbeitsbereich, der das Kaminfegermonopol allenfalls früher rechtfertigte, entfällt zusehends.

Um historische Pfründen geht es auch im Notariatswesen, dessen Ursprung in längst vergangenen Zeiten – nämlich im Spätmittelalter – liegt. Zwar kennen einige Kantone das sogenannte



Vorzugsbehandlung: innerkantonale und bisherige Pächter haben bei der Vergabe von Jagd- und Fischereirevieren gegenüber Auswärtigen bessere Chancen auf einen guten Fang. (Bild: fotolia)

«Je nach Kanton darf nicht  
jedermann Kamine reinigen,  
Beurkundungen vornehmen,  
ein Schlachthaus oder  
einen Friedhof betreiben,  
Gebäude versichern,  
Autos verschrotten oder  
die Bevölkerung mit Wasser  
und Elektrizität versorgen.»

**Samuel Rutz**

Berufsnotariat, in dem der Notar seinen Beruf auf eigene Rechnung und Verantwortung ausübt, aber selbst in diesem relativ liberalen System ist Heimat- und Bestandesschutz an der Tagesordnung. So unterliegen auch in Kantonen, die das Berufsnotariat kennen, die Tarife einer amtlichen Verordnung; sie sind somit hauptsächlich das Resultat politischer Ausmarchung und nicht des Wettbewerbs. In allen Kantonen ist überdies spätestens an der Kantonsgrenze Schluss mit dem freien Markt: Die Freizügigkeit der Urkunde in immobilienrechtlichen Angelegenheiten wird von den Kantonen vehement bekämpft. Ausgeprägt ist der «Kantönligeist» auch im Jagd- und Fischereiwesen, zwei Bereichen, die verfassungsmässig von der Wirtschaftsfreiheit ausgenommen sind und in der Kompetenz der Kantone liegen. Zwar mögen diese Bereiche für den Durchschnittsbürger nicht von allzu grosser Relevanz sein, nichtsdestotrotz zeigen sie die Mentalität der Kantone im Umgang mit Exklusivrechten exemplarisch auf: Innerkantonalen und bisherigen Pächtern wird bei der Vergabe von Jagd- und Fischereirevieren eine Vorzugsbehandlung zuteil, und beim Erwerb von Patenten werden Auswärtige regelmässig stark preislich diskriminiert.

Kantonale Monopole sind überdies nicht einfach nur unliebsames Erbe der Vergangenheit. Neben dem vielerorts bestehenden Bestreben, den «Service public» auszubauen, zeigt sich dies etwa in der Debatte um die (Tiefen-)Geothermie. Zurzeit gibt es zwar erst in wenigen Kantonen Gesetze, die die kommerzielle Nutzung der Erdwärme explizit regeln. Der Trend deutet jedoch in die Richtung, dass die Kantone die Erdwärme zum historischen Bergregal zählen und deren Nutzung einer mit Gebühren und Abgaben verbundenen Konzessionspflicht unterstellen wollen. Ähnlich wie Luft oder Wind ist Erdwärme jedoch kein knappes Gut; sie strömt in endlosen Mengen durch den Untergrund, weshalb es keinen einsichtigen Grund für die Kantone gibt, den Zugang zu dieser Ressource über Konzessionen einzuschränken. Genauso unsinnig wäre es, die Nutzung des Windes zur Energiegewinnung konzessionieren zu wollen.

### Programmierte Wettbewerbsverzerrung

Werden Exklusivrechte an Private übertragen, die gleichzeitig auf angrenzenden, nicht regulierten Märkten tätig sind, drohen Wettbewerbsverzerrungen zulasten rein privatwirtschaftlicher Akteure. Eine solche Situation findet sich beispielsweise im Bereich der amtlichen Vermessung, die Lage, Form und Inhalt eines Grundstückes beschreibt und – zusammen mit dem Grundbuch – der Sicherung von Rechten und Pflichten über Grund und Boden dient. Das Mandat der Nachführung der amtlichen Vermessung wird in den meisten Kantonen an private Personen (patentierte Ingenieurgeometer) delegiert. Es beinhaltet neben der eigentlichen Nachführung meist auch den Auftrag, die digitalen und analogen Daten zu verwalten, deren Qualität sicherzustellen, die Korrektheit der Daten zu gewährleisten, die Daten an Dritte abzugeben und im Auftrag des Kantons Gebühren einzuziehen. Die Nachführungsgeometer sind in der Regel zusätzlich zu ihrer amtlichen Tä-

tigkeit auch in privaten Ingenieur- und Vermessungsbüros tätig. Diese unheilvolle Vermischung von amtlicher und privatwirtschaftlicher Tätigkeit birgt das Potential einer erheblichen Benachteiligung rein privatwirtschaftlich tätiger Ingenieurgeometer:

- Die Unternehmen der Nachführungsgeometer stellen regionale «Flaschenhälse» dar, die alle Akteure, die amtlich beglaubigte Vermessungsdaten benötigen, passieren müssen. Dadurch sind diese Unternehmen über alle Bauvorhaben und Projekte in ihrer Region, die Ingenieur- und Vermessungsaufgaben beinhalten, informiert – und dies notabene vor der Konkurrenz.
- Offensichtlich eröffnet das (regionale) Datenabgabemonopol der Nachführungsgeometer die Möglichkeit von Diskriminierungen. Denkbar ist zum Beispiel, dass eine Datenlieferung verzögert wird, um eine Offerte für ein bestimmtes Bauvorhaben oder Projekt vor der Konkurrenz einreichen zu können.
- Zur Ausübung der amtlichen Vermessung sind relativ kostspielige Vermessungsinstrumente sowie leistungsfähige Informatiksysteme nötig. Diese können von den Nachführungsgeometern auch im privatwirtschaftlichen Bereich genutzt werden und lassen sich – zumindest teilweise – über die gesicherten Einkünfte des Nachführungsmandats finanzieren und amortisieren.

Ähnliche Probleme ergeben sich, wenn kantonale Gebäudeversicherungen ihr Geschäftsfeld in benachbarte Märkte ausdehnen und somit in den Wettbewerb mit privaten Versicherern treten. Die Wettbewerbsvorteile äussern sich – neben der offensichtlichen Möglichkeit der Quersubventionierung – etwa darin, dass die Gebäudeversicherungen auf umfassende Kundendaten aus dem Monopolbereich zurückgreifen können oder in der Lage sind, Produktbündel anzubieten, die von der Privatassekuranz nicht nachgebildet werden können.

Mögen solche Wettbewerbsverzerrungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht oftmals vernachlässigbar erscheinen, entscheiden sie mitunter darüber, ob Unternehmen ohne staatliche Privilegien in einem Markt überleben können oder nicht. Falls die Beschränkung des Zugangs zu einem Markt also überhaupt gerechtfertigt ist, muss darauf geachtet werden, dass gröbere Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden und der Wettbewerb möglichst frei spielen kann. Staatlichen Institutionen, die hoheitliche Tätigkeiten ausüben, sollte demnach jegliche Wilderei in privatwirtschaftlichen Märkten untersagt werden. Werden Exklusivrechte hingegen an Private übertragen, lässt sich eine Vermischung von hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht immer ganz vermeiden. Immerhin lassen sich aber die Rahmenbedingungen so festlegen, dass ein «Wettbewerb um den Markt» entstehen kann. Dies wird durch transparente und nichtdiskriminierende Ausschreibungen, die in regelmässigen Abständen wiederholt werden, erreicht.

Wie steht es nun um die Einhaltung dieser Prinzipien in den Schweizer Kantonen? Im Rahmen eines «Kantonsmonitoring», des bisher sechsten, hat Avenir Suisse acht kantonale Monopole unter die Lupe genommen und darauf untersucht, wie liberal und wettbe-

werbsneutral die jeweiligen kantonalen Organisationsformen und Zugangsregime gestaltet sind. Konkret handelt es sich um die bereits angesprochenen Kaminfeger- und Notariatswesen, die Gebäudeversicherungen, das Salz-, das Jagd- und das Fischereiregal, die amtliche Vermessung und die Geothermie, die in allen Kantonen eine gewisse Relevanz besitzen oder zumindest als illustrativ bezeichnet werden können. Der klassische Bereich der Grundversorgung (etwa das Gesundheits- und Bildungswesen oder der öffentliche Verkehr) wurde hingegen bewusst nicht berücksichtigt, da dem föderalen Wettbewerb zwischen den Kantonen durch Bundesbestimmungen oftmals enge Grenzen gesetzt sind.

Die Grafik zeigt überblicksmässig, welche Kantone dazu neigen, den Zugang zu Märkten zu beschränken, und welche Kantone dem freien Markt den Vorzug geben. Aufgrund der begrenzten Auswahl der untersuchten kantonalen Monopole kann ein solches Ranking nur indikativ sein. Trotzdem lässt es einige Schlüsse über die unterschiedliche Haltung gegenüber kantonalen Monopolen in den einzelnen Kantonen zu.

Ein Kanton kann im Ranking maximal sieben Punkte erreichen.<sup>1</sup> Erhielte ein Kanton hingegen für alle bewerteten Monopole die Minimalpunktzahl, schlösse er mit insgesamt null Punkten ab. Wie aus der Grafik ersichtlich kommt der Kanton mit dem besten Wert (Schwyz) auf knapp 4,5 Punkte – der Maximalpunktwert wird also von keinem Kanton erreicht. Mit einem Durchschnitt von 3,3 Punkten erreicht der typische Schweizer Kanton weniger als die Hälfte der möglichen Punkte. Da sich die in diesem Ranking benutzte Messlatte nicht an theoretischen Überlegungen orientiert, sondern an in der Praxis gelebten Modellen, muss dieses Resultat als ernüchternd bezeichnet werden – aus liberaler Warte liegt im Bereich der kantonalen Monopole noch vieles im Argen.

Auffallend ist zudem, dass kaum zwei Kantone denselben Punktwert aufweisen und sich keine sinnvollen Gruppen von Kan-

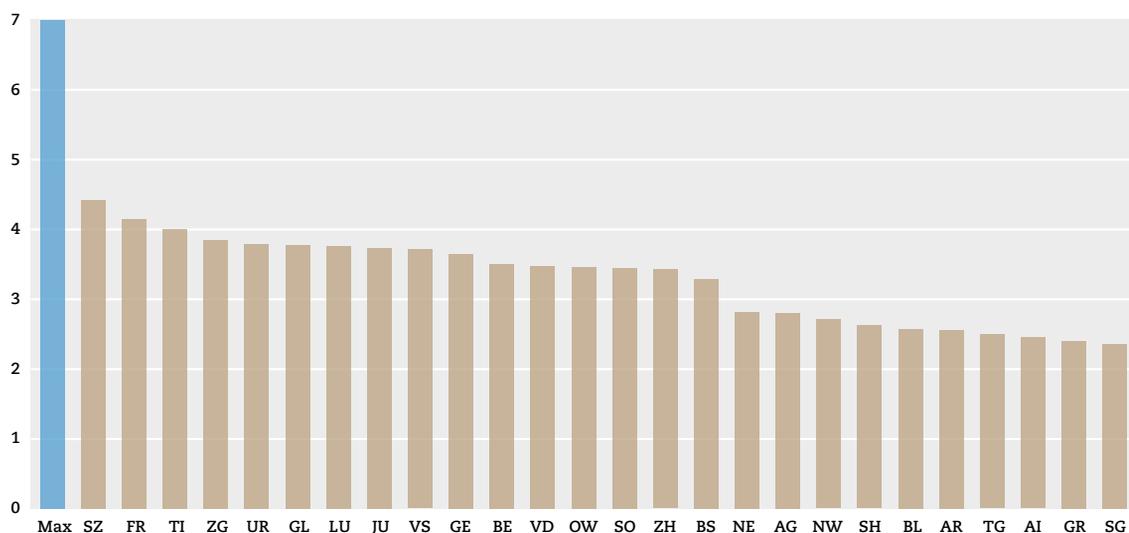
tonen bilden lassen. Der Schweizer Föderalismus scheint hier fast blind zu sein für das, was andere Kantone besser machen. Dies ist bedauerlich, könnten doch die Kantone viel voneinander lernen. Zum Beispiel: im Schweizer Vergleich hat das Tessin in vielen der untersuchten Bereiche vergleichsweise liberale Lösungen. Interpretiert man dies dahingehend, dass in diesem Kanton in bezug auf Exklusivrechte grundsätzlich eine liberale Haltung besteht, fragt sich, weshalb bei der amtlichen Vermessung an einem System festgehalten wird, das massive Wettbewerbsverzerrungen bewirkt. Ein Blick über die Kantongrenze würde zur Inspiration reichen.

Betrachtet man schliesslich die Rangierung einzelner Kantone, sticht ins Auge, dass sich die lateinischen Kantone (mit Ausnahme des Kantons Neuenburg) in der vorderen Hälfte der Rangliste befinden. Das Klischee der staatsgläubigen lateinischen Schweiz bewahrheitet sich in bezug auf die kantonalen Monopole nicht – neben dem Tessin findet sich auch der Kanton Fribourg an vorderster Front im Ranking, und die Kantone Genf, Jura und Valais erreichen überdurchschnittliche Punktwerte. Auch viele Zentralschweizer Kantone schneiden gut ab: Nebst dem Spitzenreiter Schwyz zeichnen sich besonders die Kantone Luzern, Uri und Zug sowie Glarus durch vergleichsweise liberale Zugangsregime zu geschlossenen Märkten aus. Um den Durchschnittswert von knapp 3,3 Punkten oszillieren die Deutschschweizer Kantone Bern, Basel-Stadt, Obwalden, Solothurn, Zürich und die Waadt. Unterdurchschnittlich positioniert sind zwei Kantone der Nordwestschweiz (Aargau und Baselland) und die Ostschweizer Kantone. Letztere finden sich mit fünf Vertretern beinahe geschlossen am Schluss des Rankings (Appenzell i.Rh. und a.Rh., Graubünden, St. Gallen und Thurgau). <

<sup>1</sup> Da die Debatte über die Regelung der Nutzung der Geothermie erst vor wenigen Jahren richtig in Gang gekommen ist, wurde auf Bewertungen in diesem Bereich verzichtet.

### Monopolranking nach Kantonen

Je höher die Punktzahl, desto mehr geben Kantone dem freien Markt den Vorzug. Je tiefer die Punktzahl, desto stärker ausgeprägt sind die kantonalen Monopole.



## 5 Das Schmiermittel des Föderalismus

Der Finanzausgleich zieht dem Standortwettbewerb einige Zähne. Gleichzeitig sollte er die finanzpolitischen Anreize nicht schmälern, sich am Standortwettbewerb zu beteiligen.

von *Lukas Rühli*

Sind die Berner faul? Können Schwyz und Zug nur so tiefe Steuern anbieten, weil die beiden Kantone von den Leistungen ihres Nachbarn, Zürich, profitieren? Sechs Jahre nachdem der neue Finanzausgleich (NFA) in Kraft getreten ist, hört man solch plakative Fragen des öfteren. Dass sie in keinem Verhältnis zu den (geringen) Anpassungen stehen, die beim NFA derzeit zur Debatte stehen, zeigt die Aufmerksamkeit, die diesem wichtigen Pfeiler des schweizerischen Föderalismus zuteil wird. Die Fronten sind ebenso klar wie nachvollziehbar: Die Geberkantone haben sich mit einem eigenen Forderungskatalog im Vorfeld des zweiten Wirksamkeitsberichts in – aufgrund ihrer zahlenmässigen Unterlegenheit wohl aussichtslose – Position gebracht. Die Empfängerkantone wehren sich – aufgrund ihrer zahlenmässigen Überlegenheit voraussichtlich erfolgreich – gegen die leichte Senkung der Ausgleichszahlungen. Diese schlägt der Bund deshalb richtigerweise vor, weil das Ausgleichsziel derzeit übererfüllt wird. Ob dieser Grabenkämpfe geht gerne vergessen, dass der NFA grundsätzlich eine grosse Errungenschaft ist. Er hat eine Vielzahl von undurchsichtigen, zweckgebundenen sowie anreizverzerrenden Transferströmen abgelöst und ermöglicht einen solidarischen Wettbewerbsföderalismus bei gleichzeitiger Wahrung der Kantonsautonomie.

Dass auch eine Staatsebene tiefer ein Finanzausgleich durchgeführt wird, ist einer breiten Öffentlichkeit deutlich weniger bewusst. Im Rahmen aller kantonalen Systeme zum interkommunalen Finanzausgleich erfolgen jährlich Transfers mit einer Umverteilungswirkung von rund 5 Mrd. Franken. Damit wird fast das Niveau des Finanzausgleichs auf Bundesebene (2014: 6,3 Mrd. Fr.) erreicht, relativ zu den Steuereinnahmen der betroffenen Gebietskörperschaften übertrifft der interkommunale Finanzausgleich (22 Prozent der gesamten kommunalen Steuereinnahmen) den interkantonalen (16 Prozent der kantonalen Steuereinnahmen) sogar deutlich.

### Wozu Finanzausgleich?

Eine wichtige Forderung an einen modernen Finanzausgleich lautet, er solle nur jene Einnahmen und Ausgaben (bzw. Lastenfaktoren) umfassen, die von den betroffenen Gebietskörperschaften selbst kaum beeinflusst werden können bzw. die von ihnen

---

### Lukas Rühli

ist Ökonom und Projektleiter beim Think Tank Avenir Suisse.

nicht «verursacht» werden. Ein Land wie die Schweiz, wo Kantone und Gemeinden – anders als in Vollzugsföderationen – zu grossen Teilen selbst für die Generierung ihrer Einnahmen zuständig sind, muss sich deshalb die Frage stellen: Warum überhaupt Finanzausgleich? Die Antwort auf diese Frage hat mehrere Ebenen.

Die erste: zwar ist in der Tat wohl ein grösserer Teil der Ressourcenschwäche gewisser Kantone selbstverschuldet, als diese sich selbst eingestehen würden, von einer vollständigen Endogenität kann aber kaum gesprochen werden. Auf Gemeindeebene gilt das noch viel ausgeprägter: Eine einzelne Gemeinde hat auf ihre Standortattraktivität einen deutlich kleineren Einfluss als ein ganzer Kanton. Sowohl die geographisch-topographischen Rahmenbedingungen wie auch die Infrastruktur und Angebote der übergeordneten Staatsebenen (allen voran im öffentlichen und im privaten Verkehr, aber z.B. auch im Bereich der Tertiärbildung) geben einen wesentlichen Teil der Standortgunst vor. Die Korrektur der Folgen solcher exogener Einflüsse auf das Ressourcenpotential einer Gemeinde mit Hilfe eines Finanzausgleichs ist aus Sicht der Fairness sicher gerechtfertigt. Da man aber nie objektiv ermitteln können wird, zu welchen Teilen eine ausgeprägte Ressourcenstärke oder Ressourcenschwäche hausgemacht und zu welchen Teilen exogen bedingt ist, bietet sich, als zweitbeste Lösung, eine teilweise Kompensation von Ressourcenunterschieden an.

Die zweite: ein eher effizienzorientierter Leser wird hier einwenden: Warum sollte man nach dem Bau teurer Autobahnen oder guter Anbindungen im öffentlichen Verkehr Geld ausgerechnet in jene Regionen schicken, die von diesen kostspieligen Investitionen nicht profitieren? Es erscheint widersinnig, durch solche Entscheidungen Entwicklungsachsen zu definieren, dann aber den Transfertrichter über jenen Gemeinden mit geringem Entwicklungspotential auszuschütten, damit sich die geographische Bevölkerungsverteilung ja nicht allzu schnell an die neuen Gegebenheiten anpasst. Das betrifft nicht nur den Ressourcenausgleich, sondern auch den Ausgleich geographisch-topographi-

scher Sonderlasten. Diese mögen zwar aus Sicht der betroffenen Gemeinde nicht zu verhindern sein, aus übergeordneter Sicht sind sie es durchaus, denn auf erhöhte Infrastrukturkosten wegen ungünstiger Topographie kann mit Abwanderung aus betroffenen Regionen reagiert werden. Die Last liesse sich gesamthaft also vermeiden. Etwas anders sieht es beim Ausgleich soziodemographischer Sonderlasten (Ausbildung, Alter, Armut) aus. Da diese nicht an den Ort, sondern an die Menschen gebunden sind, können sie nicht gesamthaft vermieden werden. Die Vermeidung eines (wortwörtlich) «ungünstigen» Einwohners in der einen Gemeinde führt zu einem «ungünstigen» Einwohner mehr in der anderen. Der (partielle) Ausgleich von soziodemographischen Sonderlasten ist deshalb auch unter blossen Effizienzkriterien nicht abzulehnen.

Die dritte: einen Finanzausgleich nur nach Effizienzkriterien zu beurteilen, greift zu kurz. Letztlich führt kein Weg daran vorbei, ihn als Solidaritätsbeitrag zum Zusammenhalt und zur Stabilität der heterogenen Schweiz zu sehen. Er dient dem Ziel einer dezentralen Besiedlung und der sozialen Durchmischung. Ohne den Einsatz ausgleichender Instrumente würden sich abgelegene Täler entvölkern und Regionen mit ungünstigen Voraussetzungen hätten mit einem Rückkoppelungseffekt von steigendem Steuerfuss und Abwanderung von Einwohnern mit nennenswertem Steuersubstrat (noch schneller als ohnehin schon) zu kämpfen, an privilegierten Lagen würden (noch ausgeprägter als heute) Hotspots mit sehr tiefen Steuerfüssen und dafür umso höheren Immobilienpreisen entstehen. So kann der Finanzausgleich auf Bundesebene als Schmiermittel bezeichnet werden, das ein (mehr oder weniger) reibungsloses Funktionieren des ausgeprägten schweizerischen Föderalismus erst ermöglicht. Auf Kantonsebene wiederum ist der Finanzausgleich eine Manifestierung dieses Föderalismus, denn ein jeder Kanton gleicht zwischen seinen Gemeinden so aus, wie er es für richtig hält.

Wo das optimale Mass an Finanzausgleich liegt, lässt sich weder theoretisch noch empirisch ermitteln, sondern bleibt einem Werturteil überlassen. Sicher ist aber, dass ein gegebenes Ziel mit möglichst wenig Mitteln erreicht werden soll und dabei möglichst geringe Einschränkungen der Anreize resultieren sollen, sich am Standortwettbewerb zu beteiligen.

### **Forderungen an einen Finanzausgleich**

Von diesem Ziel sind die meisten kantonalen Systeme weiter entfernt als der NFA auf Bundesebene. Zwar haben unterdessen viele Kantone im Zuge des NFA ihren interkommunalen Finanzausgleich reformiert und einige wichtige Fehlanreize beseitigt. Die Ergebnisse dieser Revisionen sind aber meist abhängig davon, wie und wie viel bisher umverteilt wurde, denn der politische Prozess fordert Kompromisse und führt oft zu einem Festhalten an seltsamen Sonderregelungen. Meist ist ein Ausbau der Transferzahlungen zu beobachten, denn ohne Placet der Gemeinden hat noch kein Finanzausgleichsprojekt die Hürden der Gesetzgebung

überwunden, und unter ihnen sind die Empfängergemeinden normalerweise in der Überzahl.

Obwohl sich die Kantone in Grösse und Gemeindestruktur extrem unterscheiden, gibt es doch einige Grundforderungen, die unabhängig davon an einen modernen Finanzausgleich schweizerischen Zuschnitts gestellt werden dürfen (auch auf Bundesebene – hierfür sei in der nachfolgenden Aufzählung «Gemeinde» durch «Kanton» zu ersetzen):

- 1) Der Ausgleich soll explizit über Transfers ohne Zweckbindung erfolgen, denn ein indirekter, zweckgebundener Ausgleich ist nicht transparent, schlecht steuerbar und führt zu Fehldimensionierungen des öffentlichen Angebots.
- 2) Der Ausgleich von Unterschieden in der Steuerkraft (Einnahmenseite) soll klar getrennt werden vom Ausgleich bzw. der Kompensation von Lastenfaktoren (Ausgabenseite).
- 3) Der Steuerfuss einer Gemeinde soll keinerlei Einfluss auf deren Zuschüsse aus oder Verpflichtungen an den Finanzausgleich haben.
- 4) Der Lastenausgleich soll auf Faktoren abstützen, die von einer Gemeinde nicht direkt beeinflusst werden können. Keinesfalls sollen effektive Ausgaben ausgeglichen werden.

Darüber hinaus wäre es auch zu begrüssen, wenn der Finanzausgleich die finanzpolitischen Anreize der Gemeinden nicht schmälern würde, sich am Standortwettbewerb zu beteiligen. Hier zeigt sich eine grosse Schwäche vieler kantonaler Systeme: Die meisten Kantone garantieren ihren Gemeinden über den Finanzausgleich ein Mindestmass an Pro-Kopf-Einnahmen. Eine solche Massnahme ist vor dem Hintergrund der interkommunalen Solidarität gut und recht, sie bedeutet aber auch: Solange sich die Steuerkraft einer Gemeinde unterhalb dieser sogenannten Mindestausstattung befindet, wird ein Anstieg der Steuerkraft 1:1 zunichte gemacht durch den Rückgang der Zuschüsse aus dem Finanzausgleich. Eine solche Gemeinde hat also, rein finanzpolitisch gesehen, nichts davon, wenn sie über attraktive kommunale Angebote oder niedrige Steuern zahlungskräftige Einwohner oder Unternehmen anziehen kann, ja sie verliert sogar, da sie womöglich Zusatzausgaben getätigt hat oder (zumindest kurzfristig) auf Steuereinnahmen verzichten muss. Gesamthaft befinden sich beinahe 40 Prozent der Gemeinden in dieser Situation, mit immensen Unterschieden zwischen der Deutsch- und Westschweiz: In der Deutschschweiz sind – hauptsächlich wegen der meist sehr hohen Mindestausstattungen – unglaubliche 56 Prozent davon betroffen, in der Romandie bloss 2 Prozent. Teilweise lässt sich das vielleicht mit dem höheren Zentralisierungsgrad der Westschweizer Kantone erklären: Wo ohnehin schon viel zentralisiert (und damit implizit ausgeglichen) wird, ist der Ausgleichsbedarf unter den restlichen, dezentral anfallenden Ausgaben kleiner. Man kann diesen überraschenden Unterschied zwischen Deutsch- und Westschweiz aber auch als Indiz dafür sehen, dass die Gemeindeautonomie, die ja vor allem in der Deutschschweiz als unantastbar gilt, zuweilen falsch verstanden wird, nämlich als Exis-

tenzgarantie für alle statt als Bestreben um grösstmögliche Kompetenzen und Eigenverantwortung.

### Die Rolle der direkten Demokratie

Ungeachtet dieser Umstände scheint der Standortwettbewerb in der Schweiz, auch auf kommunaler Ebene, recht gut zu funktionieren. Zwar ist es schwierig bis unmöglich, dies in Zahlen zu messen, jedoch sind, wo man hinschaut, meist redliche Bemühungen festzustellen, die Steuerbelastung tief und die Qualität des öffentlichen Angebots hoch zu halten. In erster Linie ist das der direkten Demokratie und der Bürgernähe der kommunalen Einheiten zu verdanken. «Die» Gemeinde als rationale Akteurin existiert nicht. Die Gemeinde: das sind letztlich ihre Bürger. Und diese maximieren bei ihren Entscheidungen bestimmt nicht die Zielfunktion «Ertragsüberschuss der Gemeinderechnung». Steuerfusserhöhungen hatten und haben deshalb meist nur dann eine Chance an den Gemeindeversammlungen oder Urnen, wenn sie sehr gut begründet waren bzw. sind. Zudem werden aus den eigenen Reihen Gemeindepolitiker gewählt, denen man eine hohe intrinsische Motivation zutraut, sich für ein möglichst gutes Verhältnis zwischen Steuerbelastung und Qualität der kommunalen Leistungen einzusetzen. Die Trefferquote wie auch die Kontrollmechanismen sind hierbei auf Gemeindeebene wegen der grossen Nähe der Bürger zu den politischen Akteuren besser als in grösseren politischen Einheiten.

Rein finanzpolitisch betrachtet, zieht der Finanzausgleich – auch ein moderner – dem Standortwettbewerb einige Zähne. Das muss hier klar festgehalten werden, vor allem gegenüber Exponenten aus dem linken Lager, die oft die «Zwänge» eines angeblich zu intensiven Wettbewerbs beklagen. Dieser Wettbewerb funktioniert vielmehr indirekt: Die Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften schafft Vergleichsmöglichkeiten und damit erst das Begehren oder die Forderung, «besser» als der Nachbar zu sein. Sie ermutigt zu Experimenten, die im Falle des Gelingens Nachahmer finden und im Falle des Scheiterns als (relativ günstiger) Warnhinweis dienen können. Das ist eine der wichtigsten Stärken des Föderalismus. ◀

## Impressum

«Schweizer Monat», Sonderthema 19  
ISSN 0036-7400

Die Zeitschrift wurde 1921  
als «Schweizerische Monatshefte»  
gegründet und erschien ab 1931  
als «Schweizer Monatshefte».  
Seit 2011 heisst sie «Schweizer Monat».

### VERLAG

SMH Verlag AG

### HERAUSGEBER & CHEFREDAKTOR

René Scheu (RS): rene.scheu@schweizermonat.ch

### REDAKTION

Serena Jung (SJ)/Projektleiterin & persönliche  
Mitarbeiterin des Herausgebers:  
serena.jung@schweizermonat.ch  
Florian Rittmeyer (FR)/Stv. Chefredaktor:  
florian.rittmeier@schweizermonat.ch  
Michael Wiederstein (MW)/Leitender Kulturredaktor:  
michael.wiederstein@schweizermonat.ch

### KORREKTORAT

Roger Gaston Sutter

Der «Schweizer Monat» folgt den Vorschlägen zur  
Rechtschreibung der Schweizer Orthographischen  
Konferenz (SOK), [www.sok.ch](http://www.sok.ch).

### GESTALTUNG & PRODUKTION

Pascal Zraggen: pascal.zraggen@aformat.ch

### MARKETING & VERKAUF

Urs Arnold: urs.arnold@schweizermonat.ch

### ADMINISTRATION/LESERSERVICE

Anneliese Klingler (Leitung):  
anneliese.klingler@schweizermonat.ch  
Jeanne Schärz: jeanne.schaerz@schweizermonat.ch

### ADRESSE

«Schweizer Monat»  
SMH Verlag AG  
Rotbuchstrasse 46  
8037 Zürich  
+41 (0)44 361 26 06  
[www.schweizermonat.ch](http://www.schweizermonat.ch)

### ANZEIGEN

[anzeigen@schweizermonat.ch](mailto:anzeigen@schweizermonat.ch)

### PREISE

Jahresabo Fr. 195.– / Euro 143.–  
2-Jahres-Abo Fr. 350.– / Euro 260.–  
Abo auf Lebenszeit / auf Anfrage  
Einzelheft Fr. 22.– / Euro 18.–  
Studenten und Auszubildende erhalten  
50% Ermässigung auf das Jahresabonnement.

### DRUCK

pmc Print Media Corporation, Oetwil am See  
[www.pmcoetwil.ch](http://www.pmcoetwil.ch)

### BESTELLUNGEN

[www.schweizermonat.ch](http://www.schweizermonat.ch)

# arg um ente

Den Stellenwert von gut recherchierten Fakten  
erkennt man erst im richtigen Zusammenhang.  
Abonnieren Sie den «Schweizer Monat».

schweizer  
**monat**  
SEIT 1921  
Leider anspruchsvoll