

Schweizer Föderalismus im Wandel: die versteckten politischen Effekte der NFA¹

Tobias Arnold/Alexander Arens/Sean Mueller/Adrian Vatter

1 Einleitung

Inwiefern wurden die politischen Systeme der Schweizer Kantone durch die wohl umfangreichste Föderalismusreform in der Geschichte des Bundesstaates direkt oder indirekt beeinflusst? Seit 2016 läuft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern ein Forschungsprojekt, welches sich mit ebendieser Frage beschäftigt und die Effekte der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA), in Kraft seit 1. Januar 2008, auf die 26 Kantone untersucht. Deren Rolle – zusammen mit jener des Bundes – hätte gemäß der von der Schweizerischen Regierung verabschiedeten Botschaft zur Reform gestärkt werden sollen.² Die NFA bestand denn auch aus vier Instrumenten: vertikale Aufgabenentflechtung, Neugestaltung des Finanzausgleichs, neue Formen vertikaler Zusammenarbeit sowie eine formalisierte horizontale Kooperation. In einem im *Jahrbuch des Föderalismus 2017* erschienenen Beitrag wurde das Forschungsprojekt skizziert; ebenso legten wir unsere Arbeitshypothesen dar und präsentierten erste Zwischenergebnisse.³ Der vorliegende Beitrag rapportiert nun die jüngsten Ergebnisse des Projekts und liefert – unter Rückgriff auf ebenjene Arbeitshypothesen – Antworten auf die eingangs formulierte Kernfrage.

Wir unterscheiden weiterhin zwei Dimensionen der Reformauswirkungen und damit zwei Möglichkeiten, wie die Reform zu Machtverschiebungen im föderalen System der Schweiz geführt haben könnte – oder eben nicht. In Abschnitt 2 steht demnach die Frage der *vertikalen* Machtverteilung im Vordergrund: Inwiefern hat die Reform zu Machtverschiebungen zwischen den drei Staatsebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – geführt? Abschnitt 3 dagegen verknüpft die *horizontale* Kooperation zwischen den Kantonen mit der Machtteilung zwischen Regierung und Parlament *innerhalb* der Kantone: Inwiefern hat die NFA die interkantonale Zusammenarbeit beeinflusst und wie sind die kantonalen Parlamente damit umgegangen?

1 Der Beitrag ist Teil des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten und am Lehrstuhl für Schweizer Politik der Universität Bern angesiedelten Forschungsprojekts „The hidden political effects of the Swiss federal reform: The NFA and the changing power relations in the Swiss cantons“ (Nr. 159343).

2 *Bundesrat (BR) (Hrsg.)* 2001: 01.074 Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, Bern, S. 2293.
Die gleichzeitige „Stärkung“ beider Staatsebenen ist nur scheinbar paradox, ging es doch bei der NFA vor allem um eine Entflechtung und somit *Verwesentlichung* der Aufgaben(-erfüllung) im Sinne größerer fiskalischer Äquivalenz.

3 *Arens, Alexander/Arnold, Tobias/Mueller, Sean/Vatter, Adrian* 2017: Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden*, S. 184–195.

2 Vertikale Machtteilung: fiskalische Auswirkungen bei gleichbleibenden institutionellen Rahmenbedingungen

Vertikale Machtverhältnisse lassen sich bekanntlich auf unterschiedlichste Arten operationalisieren. In quantitativen Arbeiten zu Föderalismus werden häufig fiskalische Daten verwendet, um die funktionale Dezentralisierung eines politischen Systems zu bestimmen: Die politische Macht einer Staatsebene wird demnach daran bemessen, wie groß ihr Anteil an den Ausgaben und Einnahmen aller Staatsebenen ist.⁴ Stärker juristisch orientierte Arbeiten wiederum versuchen, den Grad an Machtverteilung mit Blick auf die Verfassung eines föderalen Staates zu bestimmen.⁵ Schließlich hat sich in jüngerer Zeit ein dritter Ansatz zur Messung vertikaler Machtverhältnisse entwickelt, welcher den Fokus auf politische Akteure und Prozesse legt und danach fragt, welche Einflussmöglichkeiten dezentrale Akteure auf zentralstaatliche, eigentlich zentralisierte Entscheide haben.⁶ Mueller nennt diese dritte Dimension „politische Dezentralisierung“.

In unserer Studie wurden zunächst ausgehend von diesem dreidimensionalen Verständnis von Dezentralisierung zwei Arbeitshypothesen aufgestellt:

H1: Die Auswirkungen der NFA auf das vertikale Machtgefüge in einem Kanton zeigen sich in erster Linie hinsichtlich der funktionalen Dezentralisierung, das heißt der Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben in einem Kanton.

H2: Die kommunalen Einflussmöglichkeiten (politische Dezentralisierung) haben eine direkte Auswirkung auf die funktionale Dezentralisierung in einem Kanton: Im Rahmen der NFA gewinnen diese Einflussmöglichkeiten zusätzlich an Bedeutung.

Während die zweite Arbeitshypothese bereits im Beitrag von 2017 behandelt wurde, werden anschließend Ergebnisse zur ersten präsentiert.⁷ So zeigt Abbildung 1, wie sich der Anteil der Ausgaben und Einnahmen der Bundesebene – mit anderen Worten die funktionale Zentralisierung – im föderalen System der Schweiz zwischen 1995 und 2014

4 Vgl. etwa Rodden, Jonathan/Eskeland, Gunnar S./Litvack, Jennie 2003: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, London; Rodden, Jonathan 2004: Comparative Federalism. On Meaning and Measurement, in: Comparative Politics, Jg. 36, Nr. 4, S. 481–500; Arzaghi, Mohammed/Henderson, J. Vernon 2005: Why countries are fiscally decentralizing, in: Journal of Public Economics, Jg. 89, S. 1157–1189.

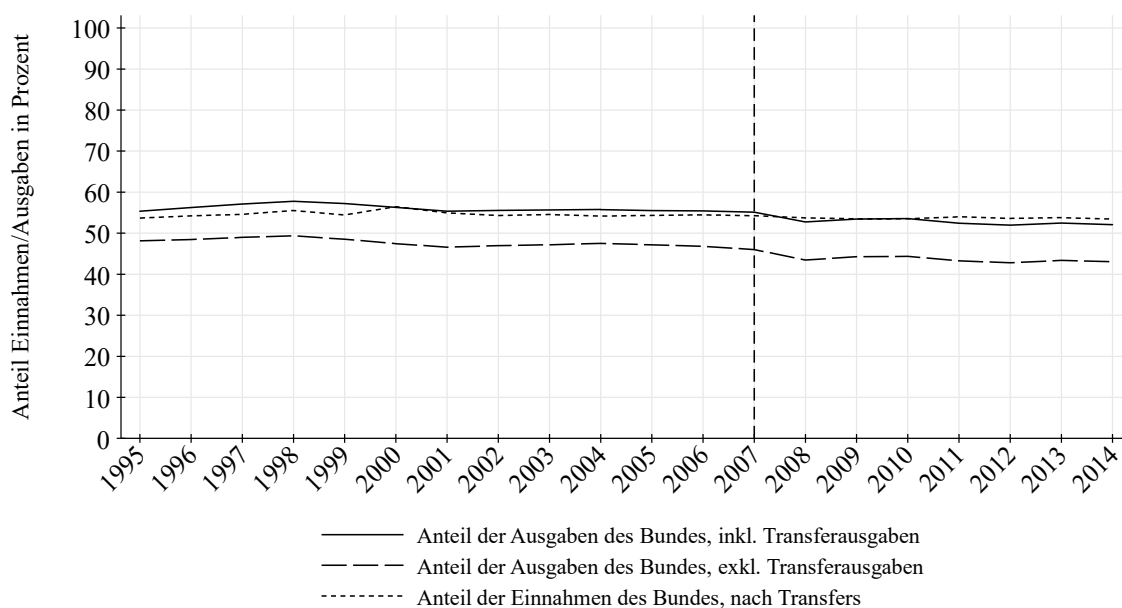
5 Für die Dezentralisierung der Schweizer Kantone (Verhältnis Kanton und Gemeinden) sind folgende Publikationen zu nennen: Giacometti, Zaccaria 1941: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich; Auer, Andreas 2016: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern. Bezogen auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sind vor allem die vertikalen Institutionen des Föderalismus relevant. Vgl. etwa Vatter, Adrian 2018: Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Model, Abingdon/New York.

6 Mueller, Sean 2015: Theorising Decentralisation: Comparative Evidence from Sub-National Switzerland, Colchester/UK; Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Schakel, Arjan H./Osterkat, Sandra Chapman/Niedzwiecki, Sara/Shair-Rosenfeld, Sarah 2016: Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Oxford.

7 Für eine vertiefte quantitative Analyse zu den fiskalischen Auswirkungen der NFA vgl.: Arnold, Tobias 2019: Reforming autonomy? The fiscal impact of the Swiss federal reform 2008, in: Regional & Federal Studies, early view. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1630612>. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer deskriptiven Auswertung der im Rahmen dieses Artikels zusammengestellten Daten.

verändert hat. Es sind sowohl bei den Ausgaben wie auch bei den Einnahmen keine großen Effekte vorzufinden. Am ehesten zeigt sich eine Veränderung bei den Ausgaben: Der Anteil der Bundesausgaben an der Summe der Staatsausgaben aller drei Staatsebenen bewegte sich zwischen 1995 und 2007 – wenn man die Transferausgaben an die Kantone und Gemeinden mitzählt – zwischen 55 und 58 Prozent. Seit Inkrafttreten der NFA 2008 fluktuiert dieser Anteil zwischen 52 und 54 Prozent. Etwas größer ist der Effekt, wenn man die Transferausgaben des Bundes an die Kantone und die Gemeinden nicht als Ausgaben auf Bundesebene, sondern als Ausgaben auf der Kantons- respektive Gemeindeebene versteht. Demzufolge betrug der Bundesanteil bei den Ausgaben zwischen 1995 und 2007 zwischen 46 und 49 Prozent. Seit Inkrafttreten der NFA reduzierte sich dieser Anteil auf 43 bis 44 Prozent. Die Schweiz führt damit heute zusammen mit Kanada die Liste der am stärksten funktional dezentralisierten Föderalstaaten an, deutlich vor anderen föderalen Ländern wie Deutschland und Österreich sowie knapp vor den USA.⁸ Der Beitrag der NFA hierzu war jedoch äußerst klein: Die Schweiz war bereits vor Inkrafttreten der Reform einer der am stärksten fiskalisch dezentralisierten Föderalstaaten.

Abb. 1: Zentralisierung der Ausgaben und Einnahmen, 1995 bis 2014



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten des IMF und der OECD.

Anmerkung: Die Daten liegen auf Jahresbasis vor. Die vertikale gestrichelte Linie markiert das Jahr 2007, das letzte Jahr bevor die NFA per 1. Januar 2008 in Kraft trat.

Es gibt durchaus Gründe, die Transferzahlungen des Bundes den subnationalen Einheiten zuzuordnen, da es sich um finanzielle Mittel handelt, die im Endeffekt dort zur Verfügung stehen. In der vergleichenden Dezentralisierungsforschung wird jedoch zu Recht auf den

⁸ Eigene Berechnungen basierend auf Daten des Internationalen Währungsfonds (IMF).

Unterschied zwischen zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Transferzahlungen (im Englischen *earmarked* bzw. *non-earmarked*) hingewiesen.⁹ Im Gegensatz zu den nicht zweckgebundenen Transferzahlungen können die subnationalen Einheiten bei den zweckgebundenen Mitteln nicht frei über deren Verwendung entscheiden. Eines der Ziele der NFA bestand nun in der Tat darin, den Anteil der zweckgebundenen Transferzahlungen zugunsten der nicht zweckgebundenen Zahlungen zu reduzieren und damit den Handlungsspielraum der Kantone bei der Verwendung der Mittel zu erhöhen.¹⁰ Über entsprechende Daten zu den Transferzahlungen verfügt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), wenn auch nur für den Zeitraum von 2000 bis 2010.¹¹ Diesen Daten zufolge hat sich der Anteil der nicht zweckgebundenen Transferzahlungen von durchschnittlich 24 Prozent zwischen 2000 und 2007 auf durchschnittlich 35 Prozent zwischen 2008 und 2010 erhöht. Dazu gehören notabene auch Finanzausgleichszahlungen im engeren Sinne im Umfang von knapp 3,5 Milliarden Schweizer Franken pro Jahr vom Bund an die Kantone.¹² Dies mag die Stellung der Kantone in ganz bestimmten Politikbereichen gestärkt haben. Bezogen auf das gesamte Staatsbudget machen die Transferzahlungen des Bundes jedoch einen derart kleinen Anteil aus, dass die Tragweite dieser Veränderung nicht überschätzt werden sollte.

Somit sind zwar leichte Veränderungen in der Ausgabenstruktur hin zu den Kantonen festzustellen. Diese sind jedoch im Ausmaß sehr beschränkt und fallen, bezogen auf das gesamte Staatsbudget, kaum ins Gewicht. Die großen Ausgabenposten sowohl auf Bundes- wie Kantonsebene blieben durch die NFA unberührt; entsprechend sollte die Bedeutung der NFA aus fiskalischer Sicht nicht überschätzt werden. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch beim Blick auf die Einnahmenstruktur, dem zweiten, in der vergleichenden Forschung oft als zielführender eingestuften Indikator zur Messung von (De-)Zentralisierung. Die Zentralisierung der Einnahmen hat sich gemäß Abbildung 1 im Zeitverlauf kaum verändert und betrug sowohl vor wie auch nach Inkrafttreten der NFA rund 54 bis 55 Prozent (nach Berücksichtigung von Transferzahlungen). Die bereits vor der NFA sehr ausgeprägte Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden scheint es mit sich zu bringen, dass eine Föderalismusreform wie die NFA in fiskalischer Hinsicht nur die Ausgaben-, jedoch nicht die Einnahmenstruktur reformieren konnte. Während Erstere direkt durch die Verschiebung von Kompetenzen in Politikbereichen beeinflusst wird, würde Letztere umfassendere Reformen des Steuersystems benötigen, wofür die politischen Hürden ungleich höher sind. Zwar könnte die Verschiebung von Ausgaben zu den subnationalen Einheiten mit einer Ausweitung der Transferzahlungen gekoppelt werden. Der in der Forschung bekannte *flypaper effect* mahnt hier jedoch zur Vorsicht, da Transferzahlungen oft zu we-

9 Blöchliger, Hansjörg/King, David 2006: Fiscal Autonomy of Sub-Central Government, in: OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Nr. 2, Paris; Stegarescu, Dan 2005: Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends, in: Fiscal Studies, Jg. 26, Nr. 3, S. 301–333.

10 Bundesrat (BR) (Hrsg.) 2001 (Fn. 2), S. 2297.

11 OECD 2019: OECD Fiscal Decentralisation Database. <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> (15.05.2019).

12 Vatter, Adrian 2018 (Fn. 5), S. 192.

nig haushälterischem Umgang auf subnationaler Ebene führen und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzen.¹³ Im Zusammenhang mit der NFA wurde diesem Prinzip ebenfalls Zielcharakter eingeräumt, weshalb eine solche Option nicht opportun schien – mit der Kehrseite für die Kantone, dass diese die neuen Ausgaben mit eigenen Mitteln decken müssen und sich mit zunehmend prekären Budgetsituationen konfrontiert sehen. Immerhin besteht für die (besser situierten) Kantone die Möglichkeit, via Steuererhöhungen die Einnahmen zu vergrößern, was aber wiederum mit politischen Kosten verbunden ist.

Außer Spesen für die Kantone also nichts gewesen? Auch wenn die fiskalischen Indikatoren zu den Wirkungen der NFA diesen Schluss nahelegen, mahnt uns der Blick auf ganz spezifische von der Reform tangierte Politikbereiche, die Relevanz der NFA im Hinblick auf die vertikalen Machtbeziehungen nicht allzu stark zu relativieren. Die neu den Kantonen zugeordneten Politikbereiche eröffnen durchaus inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten, welche – so hat unser Beitrag im Jahr 2017 beispielhaft für den Sonderschulbereich gezeigt – auch neue *Machtkämpfe* zwischen Kantonen und Gemeinden mit sich bringen. Die *Kantonalisierung* von Politikbereichen wurde zusätzlich durch die Stärkung der horizontalen Kooperation angetrieben, konkret in neun beim Namen genannten Politikbereichen, in welchen das Instrument der interkantonalen Vereinbarungen – sogenannte Konkordate – gestärkt werden sollte (vgl. hierzu ausführlicher im nächsten Abschnitt).

Die Zukunft wird jedoch zeigen, wie stark die Rolle der Kantone in den neu nicht zentralisierten Politikbereichen effektiv gestärkt werden konnte. So hat erstens die Kompetenzverlagerung einzelner Aufgaben zu den Kantonen dazu geführt, dass auf der Stufe der Bundesverfassung neue Grundsätze festgelegt wurden, die – auch wenn sie sehr breit gehalten sind – die Autonomie der Kantone durchaus beschränken können.¹⁴ Zweitens kann in gewissen Themenbereichen der Bund neu interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären, was auch als Schmälerung der kantonalen Autonomie verstanden werden kann. Der Schweizer Föderalismus bleibt also seinem Charakter als fein austariertes Gleichgewicht zwischen „oben“ und „unten“ sowie zwischen den verschiedenen Regionen des Landes auch nach der NFA treu. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts deuten jedenfalls darauf hin, dass die direkten Effekte der NFA eher in einzelnen, ganz spezifischen Politikbereichen und weniger bezogen auf das föderale System als Ganzes zu finden sind.

13 Zum *flypaper effect* allgemein vgl. etwa Rodden, Jonathan 2002: The dilemma of fiscal federalism. Grants and fiscal performance around the world, in: American Journal of Political Science, Jg. 56, Nr. 3, S. 670–686; Hines, James R./Thaler, Richard H. 1995: Anomalies: The Flypaper Effect, in: The Journal of Economic Perspectives, Jg. 9, Nr. 4: S. 217–226.

Für die Schweiz bzw. die Schweizer Kantone vgl. Freitag, Markus/Vatter, Adrian 2008: Decentralization and fiscal discipline in sub-national government: evidence from the Swiss federal system, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 38, Nr. 2, S. 272–293.

14 Ein Beispiel hierfür ist Art. 62 Abs. 3 BV, welcher im Zuge der Kantonalisierung der Sonderschulen verfassungsrechtlich festgeschrieben wurde und die Kantone verpflichtet „für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr“ zu sorgen.

3 Horizontale Kooperation und horizontale Machtteilung: Interkantonalisierung und Deparlamentarisierung?

Der zweite Teil des Forschungsprojekts betrachtet intergouvernementale Beziehungen im föderalen Kontext. Definitorisch sind dies Interaktionen zwischen Regierungseinheiten zur gegenseitigen Koordination.¹⁵ Während gemeinsames Handeln im Bund solche oder ähnliche Interaktionen in zentralisierten Politikbereichen impliziert (*shared rule*), schließt gliedstaatliche Eigenverantwortlichkeit intergouvernementale Beziehungen erst einmal aus (*self-rule*).¹⁶ In der Praxis gestaltet sich dies aber komplizierter, sodass einzelne Gliedstaaten mitunter nicht immer völlig autonom handeln (können), sondern bei Gesetzgebung und Verwaltung auch ureigenster Kompetenzen vielfach auf intergouvernementale Beziehungen zurückgreifen (müssen).¹⁷

Im Kontext des Schweizer Bundesstaates gelten formale, horizontale intergouvernementale Beziehungen in Form interkantonalen Vereinbarungen als „wichtigste[r] Aspekt des horizontalen kooperativen Föderalismus“¹⁸. Diese wurden, wie bereits in Abschnitt 2 angesprochen, mit der NFA formalisiert und weiter institutionalisiert¹⁹: Mittels Art. 48 Abs. 4 BV wurden interkantonale Organe gestärkt, während Art. 48 Abs. 5 BV den Rang des interkantonalen Rechts verfassungsrechtlich klärt, konkret indem er es dem Recht des Bundes unter-, jenem der Kantone überordnet. Art. 48a BV schreibt sodann Politikbereiche fest, in welchen interkantonale Vereinbarungen (mit Lastenausgleich)²⁰ vom Bund allgemeinverbindlich erklärt oder einzelne Kantone zur Beteiligung verpflichtet werden können. Generell kann hier davon ausgegangen werden, dass mit der NFA die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, aber auch die horizontale Zusammenarbeit generell gestärkt werden sollten.²¹ Daraus wurde in der politikwissenschaftlichen Literatur abgeleitet, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit in Folge der NFA intensivieren würde: „Umfassende regionale und nationale Konkordate dürften aufgrund einer neuen institutionellen Regelung [(Allgemeinverbindlichkeit und Beteiligungspflicht)] in

15 Vgl. etwa Poirier, Johanne/Saunders, Cheryl: Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction, in: Poirier, Johanne/Saunders, Cheryl/Kincaid, John (Hrsg.): Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structure and Dynamics, Don Mills.

16 Elazar, Daniel J. 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa.

17 Agranoff, Robert 2004: Autonomy, devolution and intergovernmental relations, in: Regional & Federal Studies, Jg. 14, Nr. 1, S. 26–65 (S. 30).

18 Vgl. Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela 2016: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich u.a., S. 375.

19 Vatter 2018 (Fn. 5), S. 70–71; Vgl. Auer 2016 (Fn. 5), S. 348–354.

20 siehe 4. Abschnitt: *Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)* vom 3. Oktober 2003.

21 Biaggini, Giovanni 2007: Gutachten betreffend die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV, im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Zürich, S. 19–20. https://www.zrk.ch/dms/gutachten/liste_id_350_filename1_rnd2655.pdf (20.05.2019).

den nächsten Jahren viel häufiger werden“.²² Entsprechend wurde für eine erste, grundlegende Analyse des Zustands der interkantonalen Vertragstätigkeit eine erste, nachfolgende Arbeitshypothese aufgestellt:²³

H1: Die interkantonale Zusammenarbeit mittels interkantonomer Vereinbarungen hat aufgrund der NFA weiter an Bedeutung gewonnen und sich infolgedessen intensiviert. Entgegen dieser Erwartung konnte im Vergleich zwischen 2006²⁴ und 2016 allerdings kein Anstieg der Anzahl rechtssetzender oder bedeutender rechtsgeschäftlicher interkantonomer Vereinbarungen verzeichnet werden. Dafür zeigt die Auswertung eine Konsolidierung auf hohem Niveau.²⁵ Zwei Relativierungen sind hier nötig: Erstens sagt die Anzahl der Vereinbarungen nicht zwangsläufig etwas über die Tiefe der Zusammenarbeit aus. Fiskalische Indikatoren weisen durchaus darauf hin, dass die interkantonomer Abgeltungen im Rahmen von Konkordaten zugenommen haben.²⁶ Zweitens besteht die Möglichkeit, dass komplementäre informelle Kanäle – zum Beispiel die verschiedenen regionalen und thematischen Konferenzen – nun stärker genutzt werden oder aber sich die formelle Zusammenarbeit auf tieferer Ebene – jener der Verwaltungen – verstärkt hat.

Mit der ausbleibenden Zunahme interkantonomer Vereinbarungen könnte eine zweite Entwicklung zusammenhängen, welche nachfolgend betrachtet wird. Die generelle Bestrebung zur Stärkung der interkantonomer Kooperation²⁷ sowie die Kritik an den spezifischen Instrumenten der „Zwangskooperation“²⁸ – Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht, beide bislang noch ungenutzt – haben grundlegende Vorbehalte an dieser Institution geweckt, so zum Beispiel diese: „Wo Entscheide nicht mehr auf Ebene einzelner Kantone gefällt werden, dort schwindet der Einfluss der Kantonsparlamente.“²⁹ Hiermit wird vor allem eine Aufweichung der Gewaltenteilung, eine Reduktion der demokratischen Legitimation sowie eine Einschränkung der parlamentarischen Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion kritisiert.³⁰ Nun haben die NFA-Reformer mittels Ausführungsgesetzgebung sowie der damit verbundenen *Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005* durchaus eine Verbesserung der parlamentarischen Mitwirkung beabsichtigt. Art. 4

22 Bochsler, Daniel/Sciarini, Pascal 2006: Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: LeGes, Jg. 2006, Nr. 1, S. 23–41 (S. 23).

23 Arens/Arnold/Mueller/Vatter (Fn. 3), S. 189–194.

24 Bochsler, Daniel 2009: Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, in: Regional & Federal Studies, Jg. 19, Nr. 3, S. 349–370.

25 Arens/Arnold/Mueller/Vatter (Fn. 3), S. 189–194.

26 Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) 2019: FS-Modell: Kantone. Einzelner Kanton (Standardauswertungen). <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html> (20.05.2019).

27 Biaggini 2007 (Fn. 21), S. 19–20.

28 Brühl-Moser, Denise 2012: Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen, in: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt, Heidelberg, S. 697–744 (S. 737).

29 Abderhalden, Ursula 2006: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonomer Rechtsetzung, in: LeGes, Jg. 2006, Nr. 1, S. 9–21 (S. 12).

30 Vgl. ebenda; Abderhalden, Ursula 1999: Möglichkeiten und Grenzen der interkantonomer Zusammenarbeit, Freiburg.

Abs. 1 IRV schreibt Informationsrechte in solchen Angelegenheiten fest, während Art. 4 Abs. 2 IRV die Konkretisierung bestehender und Definition weiterer Mitwirkungsrechte den Kantonen überlässt. Damit „soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind.“³¹

Gemäß der Forschung konnten sich noch Ende der 1990er Jahre kantonale Parlamente primär nur über parlamentarische Vorstöße und, gegeben vertraglicher Angelegenheiten, ihre Genehmigungskompetenz an der interkantonalen Zusammenarbeit beteiligen³². Zu Beginn der 2000er Jahre wurden dann „Anstrengungen“ unternommen, die aber Verbesserungspotenzial bestehen ließen.³³ Schließlich stellen Strebel³⁴ und Arens³⁵ fest, dass heutzutage in den meisten Kantonen grundlegende parlamentarische Mitwirkungsrechte existieren, beispielsweise in Form einer exekutiven Informationspflicht. Bringt man die Entwicklungen im Feld der interkantonalen Zusammenarbeit mit jenen zur Stellung der kantonalen Parlamente zusammen, so kann folgende Arbeitshypothese abgeleitet werden:

H2: Die parlamentarische Mitwirkung an interkantonalen Vereinbarungen hat mit der NFA an Bedeutung gewonnen und wurde infolgedessen ausgebaut.

Zum Test dieser Annahme wurde ein Index bestehend aus drei Größen gebildet: parlamentarische Informationsrechte, Konsultationsrechte und die Existenz einer ständigen, spezifischen Kommission für interkantonale Angelegenheiten. Die Auswahl der Indikatoren wird sowohl von der themenspezifischen Literatur zur Schweiz³⁶ als auch von jener zur Europäisierung gestützt³⁷. Das Vorhandensein (*Dummy*-Variable) jeder dieser formalrechtlichen, strukturellen Größen wird für jeden Kanton für den Zeitraum von 1990 bis 2018 erfasst. Entsprechend weist jeder Kanton für jedes Jahr einen Wert von null bis drei auf. Informationen stammen aus den kantonalen Verfassungen, den jeweiligen Par-

31 *Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 2005: Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV), Vertragstext mit Erläuterungen*, Bern. www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/vertragstext_mit_Erlaeuterungen.pdf (20.05.2019).

32 *Abderhalden 1999* (Fn. 30), S. 218.

33 *Abderhalden 2006* (Fn. 29), S. 19–20.

34 *Strebel, Michael 2014: Exekutivföderalismus in der Schweiz?* Baden-Baden.

35 *Arens, Alexander 2018: Mitentscheider oder doch nur Mitläufer? Kantonale Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit*, in: *Vatter, Adrian (Hrsg.): Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, Zürich, S. 391–423.

36 Vgl. etwa *Strebel 2014* (Fn. 34); *Arens 2018* (Fn. 35); *Iff, Andrea/Sager, Fritz/Herrmann, Eva/Wirz, Rolf 2010: Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung*, Bern; *Schwarz, Daniel/Steiner, Reto/Fivaz, Jan 2014: Mitwirkungsmöglichkeiten des Urner Landrats bei der Ausarbeitung von Konkordaten und anderen Vereinbarungen*, Bern.

37 Vgl. etwa *Auel, Katrin/Rozenberg, Olivier/Tacea, Angela 2015: Fighting back? And, if so, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs*, in: *Heffler, Claudia/Neuhold, Christine/Rozenberg, Olivier/Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of national parliaments and the European Union*, London, S. 60–93; *Winzen, Thomas 2012: National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison*, in: *West European Politics*, Jg. 35, Nr. 3, S. 657–672; *Winzen, Thomas 2013: European integration and national parliamentary oversight institutions*, in: *European Union Politics*, Jg. 14, Nr. 2, S. 297–323.

lamentsgesetzen und den Konkretisierungen in den entsprechenden Parlamentsreglementen. Alle Dokumente wurden den kantonalen Gesetzessammlungen entnommen.³⁸ Ergänzt wurde die Recherche durch Informationen aus Sekundärliteratur.³⁹

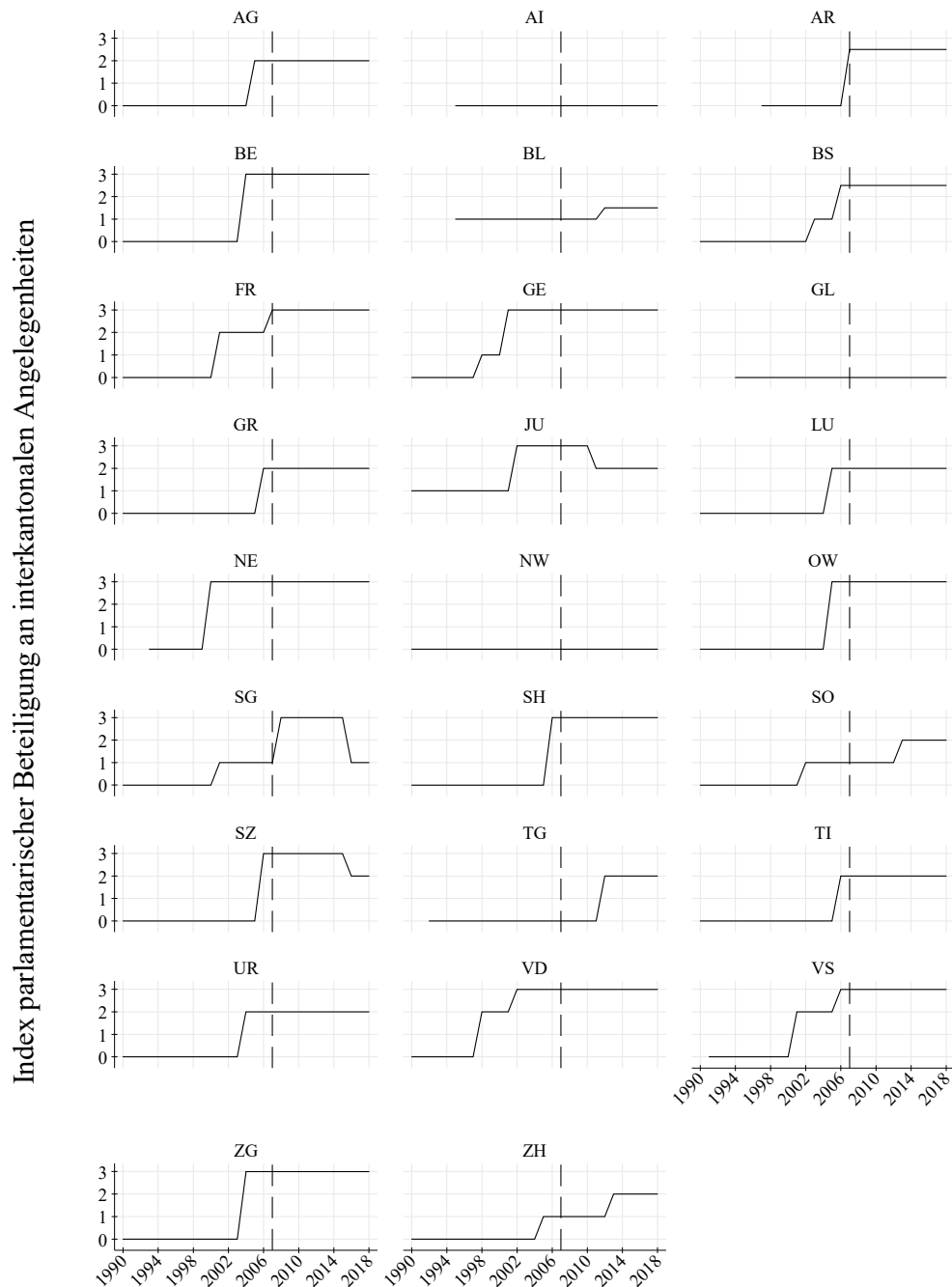
Abbildung 2 zeigt den Verlauf der parlamentarischen Mitwirkungsrechte an interkantonalen Angelegenheiten für alle Kantone für den Zeitraum 1990 bis 2018. Das letzte Jahr vor Inkrafttreten der NFA per 1. Januar 2008 ist jeweils innerhalb der Abbildung gekennzeichnet. Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Reformprozess bereits zu Beginn der 1990er Jahre seinen Anfang nahm und insgesamt vor allem folgende (öffentlichen) Wegmarken aufweist: erste bundesrätliche Botschaft (2001), Referendumsabstimmung über das Reformpaket (2004), Beschluss der IRV (2005) sowie Inkrafttreten der NFA (2008).

Aus der Abbildung geht zunächst hervor, dass die parlamentarische Mitwirkung an interkantonalen Vereinbarungen tatsächlich in nahezu keinem Kanton zu Beginn der 1990er Jahre formalrechtlich geregelt war. Demgegenüber bestehen zum Ende des Untersuchungszeitraums fast überall Informations- und Konsultationsrechte. Zudem besitzt nahezu die Hälfte der Kantone eine ständige spezifische Kommission für Außenbeziehungen. Zu diesen weitreichenden Veränderungen kam es insbesondere im Nachgang zur Jahrtausendwende, sodass bereits mit den ersten öffentlichen Wegmarken der NFA die parlamentarischen Strukturen innerhalb der Kantone angepasst wurden. Ein zufälliges Auftreten von Parlamentsreformen zur Verbesserung der Mitwirkung an interkantonalen Geschäften erscheint mit Blick auf Abbildung 2 wenig plausibel. Gleichzeitig bleibt unklar, ob die strukturellen Änderungen innerhalb der Kantone tatsächlich durch die NFA und die damit einhergehenden Debatten ausgelöst wurden. Hypothese 2 kann trotzdem vorläufig angenommen werden, obgleich es weiter zu untersuchen gilt, welche Rolle die NFA bei den kantonalen Parlamentsreformen nun genau gespielt hat. Die Zeitreihen weisen jedoch auf eine zumindest parallele Entwicklung der NFA-Wegmarken einerseits und dem Ausbau von Parlamentsrechten im durch die NFA gestärkten Bereich interkantonomer Zusammenarbeit andererseits hin.

38 Die Daten wurden online mittels der offiziellen Websites der Kantone sowie www.lexfind.ch erhoben. Fehlende Informationen wurden den gedruckten Gesetzessammlungen mittels der Schweizerischen Nationalbibliothek (NB) entnommen oder auf Nachfrage bei den entsprechenden kantonalen Stellen erfragt.

39 Vgl. etwa *Strebel* 2014 (Fn. 34).

Abb. 2: Parlamentarische Beteiligung an interkantonalen Angelegenheiten, 1990 bis 2018



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Anmerkung: Die Daten liegen auf Jahresbasis vor. Die vertikale gestrichelte Linie markiert das Jahr 2007, das letzte Jahr bevor die NFA per 1. Januar 2008 in Kraft trat. Die Kantonskürzel lesen sich wie folgt: AG: Aargau, AI: Appenzell Innerrhoden, AR: Appenzell Ausererrhoden, BE: Bern, BL: Basel-Landschaft, BS: Basel-Stadt, FR: Freiburg, GE: Genf, GL: Glarus, GR: Graubünden, JU: Jura, LU: Luzern, NE: Neuenburg, NW: Nidwalden, OW: Obwalden, SG: St. Gallen, SH: Schaffhausen, SO: Solothurn, SZ: Schwyz, TG: Thurgau, TI: Tessin, UR: Uri, VD: Waadt, VS: Wallis, ZG: Zug, ZH: Zürich.

4 Fazit

Die NFA wird sowohl in der öffentlichen Diskussion wie auch im wissenschaftlichen Diskurs als Paradebeispiel einer erfolgreichen föderalen Reform gesehen – dies nicht zuletzt im Vergleich zu anderen Ländern wie Deutschland oder Österreich, wo ähnliche Reformprozesse entweder zu keinen großen Umwälzungen geführt haben oder nicht zu Ende gebracht wurden.⁴⁰ Die Eidgenossenschaft wird hier speziell dahingehend gelobt, dass formaler föderaler Wandel *trotz* zahlreicher Vetospieler und hoher Hürden zur Verfassungsänderung (zwingende Volksabstimmung und doppeltes Mehr) zustande kam.

Die im Rahmen dieses Forschungsprojekts betrachteten Aspekte trüben dieses Bild allerdings im Sinne folgender Differenzierungen: Die NFA hat das föderale politische System der Schweiz nicht fundamental verändert. Kennzahlen wie die funktionale (De-)Zentralisierung oder die Anzahl in Kraft getretener interkantonalen Vereinbarungen – zwei Kernaspekte der NFA – verdeutlichen, dass die Effekte auf der Makroebene vernachlässigbar sind. Schon vor der NFA war die Schweiz stark fiskalisch dezentralisiert und auch die Kantone kooperierten schon lange verbindlich miteinander. Viel eher haben NFA-induzierte Veränderungen im Kleinen stattgefunden. Beispielhaft sind hier neue Dynamiken im kantonalisierten Bereich der Sonderschulpolitik oder die zumindest parallel verlaufenen kantonalen Reformen zur besseren Mitwirkung der Parlamente an interkantonalen Angelegenheiten.

Damit deuten die Ergebnisse des Forschungsprojekts zuletzt auf die Wichtigkeit weiterer Reformschritte hin, welche in jüngster Zeit auch bereits unter dem Namen „NFA 2“⁴¹ oder „Aufgabenteilung 2“⁴² diskutiert wurden. Noch fokussiert die Debatte stark auf bestehende Defizite beim Finanzausgleich – dem *F* innerhalb der NFA. Eine Änderung des Letzteren haben National- und Ständerat in erster Lesung zwischen Winter 2018 und Frühling 2019 gutgeheißen.⁴³ Die vorliegenden Ergebnisse unterstreichen jedoch, dass auch bezogen auf das *A* – die Aufgabenteilung – nicht minder notwendige Schritte anstehen. Freilich bestehen unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der Richtung, in welche sich diese bewegen soll. Zumeist wird eine erneute *Aufgabenentflechtung* mit dem Argument befürwortet, dass dadurch sowohl Bund als auch Kantone in ihren jeweils eigenen Bereichen autonomer handeln können. Jedoch ist fraglich, ob im Zeitalter

40 Vgl. etwa *Broschek, Jörg* 2014. Pathways of Federal Reform: Australia, Canada, Germany, and Switzerland, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Jg. 45, Nr. 1, S. 51–76; *Behnke, Nathalie* 2010: Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich, in: *von Blumenthal, Julia/Bröchler, Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, S. 37–58; *Behnke, Nathalie/Benz, Arthur* 2009. The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Jg. 39, Nr. 2, S. 213–240; *Braun, Dietmar* 2009: Constitutional Change in Switzerland, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Jg. 39, Nr. 2, S. 314–340.

41 *Rühli, Lukas/Rother, Nathanael* 2017: NFA 2. Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus, *Avenir Suisse*, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/nfa-2/> (30.05.2019).

42 *Marty, Frank/Flügel, Lea* 2018: NFA-Aufgabenteilung: Entwicklung eines Jahrhundertprojekts, in: *dossierpolitik/economiesuisse*, Jg. 2018, Nr. 5. <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/nfa-aufgabenteilung-entwicklung-eines-jahrhundertprojekts> (30.05.2019).

43 *18.075 Geschäft des Bundesrates* 2018: Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich. Änderung. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180075> (30.05.2019).

hoher Mobilität, Internationalisierung und Digitalisierung die Idee solcher *watertight policy compartments* überhaupt noch realistisch ist. Viel wichtiger erscheint – und hierbei kann die NFA durchaus als Paradebeispiel dienen – der stete Dialog und die Deliberation zwischen am Wohl des Gesamtsystems gleichermaßen interessierten Kreisen der verschiedenen föderalen Ebenen.