

Abgeltung von Vollzugsleistungen durch den Bund?

Eine kantonale Perspektive

Forum für Rechtsetzung – Bundesamt für Justiz
22. Oktober 2008

1. Hintergrund aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Der föderalistische Staatsaufbau mit den dezentralisierten Kompetenzen der Aufgabenerfüllung und Besteuerung bietet wohlbekannte Vorteile:

- Die öffentlichen Leistungen entsprechen besser den Präferenzen der Bürger
- Bessere Kostenkontrolle
- Der Föderalismus als Labor für Politikmassnahmen

Die stilisierten Vorteile des föderalistischen Staatsaufbaus, sind aber auch konkreten Herausforderungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter ausgesetzt.

- Spillover Effekte
- Unteilbarkeiten
- Skaleneffekte.

Die Vor- und Nachteile einer zentralen Aufgabenerfüllung durch den Bund (mit einer einheitlichen Umsetzung in der ganzen Schweiz) müssen für verschiedene Aufgaben jeweils neu abgewogen werden. Aus dieser Perspektive fragt sich, ob der Vollzugsföderalismus nicht einer schleichenden Zentralisierung Vorschub leistet und den finanziellen Spielraum der Kantone einschränkt. Durch eine Abgeltung der Vollzugsleistungen, so das Argument, bleibt die kantonale Finanzautonomie gewährleistet. Das *Konnexitätsprinzip* postuliert, dass jene staatliche Ebene, die über die Ausführung einer Aufgabe entscheidet (in jedem Fall das „Ob“, häufig auch das „Wie“) auch die Finanzierungslast zu tragen hat.¹

Die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des NFA-Projektes beabsichtigte mit der Tendenz der schleichenden Zentralisierung zu brechen und den Kantonen wieder grössere finanzielle Autonomie zukommen zu lassen. Die NFA orientiert sich dabei an den Prinzipien der Subsidiarität und des Äquivalenzprinzips. Die Autonomie wurde durch eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen verstärkt. Die Vergrösserung des finanziellen Spielraums wurde durch den neuen Finanzausgleich unterstützt.

Wichtig ist, dass diese Begriffe "Aufgabe" oder "Kompetenz" im Zusammenhang mit der NFA nicht deckungsgleich mit den verfassungsrechtlichen Begriffen sind. Darauf hat bereits die erste NFA-Botschaft verwiesen (BBI 2002, S. 2341).

¹ Im deutschen Grundgesetz ist dieses Prinzip beispielsweise im Art. 104a GG verankert.

2. Schränkt der Vollzug von Bundesrecht die kantonale Finanzautonomie ein?

Die Schwierigkeit liegt in der Unterscheidung zwischen einerseits materiellen Vorgaben und Minimum-Standards und andererseits rein technischen bzw. administrativen Vollzugsvorschriften. Letztere sind unbestrittenermassen notwendig und sollen nicht abgegolten werden. Diese Abgrenzung ist allerdings in der praktischen Anwendung nicht trivial und so stellt sich schliesslich die folgende Frage:

Wie gross ist die Toleranz für unterschiedliche kantonale Lösungen?

Je umfassender die Auflagen und Bedingungen der Umsetzung sind, desto stärker konvergieren die tatsächlichen Ergebnisse. Aus ökonomischer Perspektive führt dies zu den folgenden Herausforderungen:

- **Vorteile dezentraler Strukturen bleiben ungenutzt**
Die Budgets der Kantone werden durch Vollzugsvorgaben belastet. Dadurch sinkt der Handlungsspielraum der Kantone, um einen Mix aus öffentlichen Gütern und Besteuerung bereitzustellen, der den Präferenzen der Bürger entspricht. Freie Mittel müssen für Aufgaben verwendet werden, auf die die Kantone nur einen eng begrenzten oder gar keinen Einfluss ausüben. Dies wiederum reduziert den Spielraum der Kantone in Bereichen, wo sie tatsächlichen Spielraum haben und unterminiert damit die Rolle des Föderalismus als Labor für Politikmassnahmen.
- **Quelle für intergouvernementale fiskalische Disparitäten**
Je stärker die Einflussnahme des Bundes in Form von Minimum-Standards ausfällt, desto grösser ist die Tendenz zu fiskalischen Disparitäten zwischen den Kantonen mit identischem Ressourcenpotenzial. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Kantone unterschiedliche Voraussetzungen zur Erfüllung der Vollzugsaufgaben haben.

Wenn aus sachbezogenen Gründen eine zentralisierte Bereitstellung der Güter angezeigt ist, soll der *Bund die volle Verantwortung* – insbesondere die Finanzierung einer Aufgabe – tragen. Solche Entscheide der Aufgabenteilung dürfen nicht durch die Hintertür des Gesetzesvollzugs rückgängig gemacht werden, sondern sollen entsprechend abgegolten werden. Bleibt der kantonale Spielraum bei der Umsetzung gewahrt, besteht kein Grund für eine Abgeltung.

Die Frage der angemessenen Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen stellt sich laufend. Sie wurde im Rahmen der NFA nicht ein für allemal geregelt. Es besteht die Gefahr, dass durch die Kumulation von Vollzugsmassnahmen und allzu (?) grosser Sorge um die Einheitlichkeit der Lösungen die kantonale Autonomie eingeschränkt wird.

3. Beispiel: Registerharmonisierung

Als Beispiel für eine aktuelle Aufgabe mit erheblichem Bedarf an kantonalen Vollzugsmassnahmen kann das im Jahr 2006 erlassene Registerharmonisierungsgesetz (RHG) vom 23. Juni 2006 genannt werden. Es regelt die Harmonisierung der amtlichen Personenregister. Wesentlichster Inhalt ist die Harmonisierung der Einwohnerregister mit dem Ziel, künftig statistische Erhebungen wie die Volkszählung aufgrund der Einwohnerregister durchführen zu können. Die Einwohnerregister sollen elektronisch geführt werden und einen standardisierten Inhalt aufweisen.

Im Hinblick auf die Datenqualität sind identische Standards für die Einführung dieser Register entscheidend. Sämtliche Staatsebenen tragen im Rahmen der Umsetzung einen Teil der Finanzierung, wobei Kantone und Gemeinden stark involviert sind. Der Vollzug des Gesetzes erfolgt auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, was unbestrittenermassen zu Ausgaben führt, die vom Bund nicht abgegolten werden, da den Kantonen auch tatsächlich einen Spielraum bei der Umsetzung gewährt wird.

Dennoch ist die problematische Abgrenzung zwischen administrativem Vollzug und Minimum-Standards, die neue Aufgaben für Kantone und Gemeinden begründen in diesem konkreten Beispiel klar sichtbar. Die Organisation der Schnittstellen der Register verlangt teilweise neue Informatiklösungen und Organisationsstrukturen auf Gemeindeebene. Sind diese Massnahmen neue Aufgaben oder administrative Umsetzungen? Inwiefern sind die Kantone frei im Rahmen der Umsetzung? Da eine exklusive (ökonomische) Kompetenzzuordnung die Ausnahme ist, stellen sich diese Abgrenzungsfragen laufend. Damit bleibt auch immer die Finanzierungsfrage verbunden.