

Schweiz: Exekutive Verfassungsreform zum Finanz- und Lastenausgleich und zur Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen

Dietmar Braun, Institut d'Etudes Politiques et Internationales, Université de Lausanne

Vortrag im Rahmen der Tagung über „Constitutional Change“ am Institut für Europäische Verfassungswissenschaften der Fernuniversität Hagen am 15. und 16. Juni 2007

1 DAS OBJEKT DER ANALYSE¹

Am 28. November 2004 wurde ein neues Finanzausgleich sowie eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzen und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, kurz NFA, vom Volk in der Schweiz mit 64 Prozent Ja-Stimmen und nur drei Nein seitens der Kantone angenommen. Damit traten 27 Verfassungsänderungen in Kraft und wurden über 30 Gesetzesänderungen bzw. Gesetzesneuerungen vorgenommen. Zwei Jahre später folgte noch ein Ausführungsgesetz betreffs der Neuordnung der Aufgabenverteilung und in diesem Jahr wird verabschiedet werden, wie genau mit welchen Beträgen der Finanzausgleich für die nächsten Jahre ausgestattet wird (die sogenannte „Dotierung der Ausgleichsgefässe“). Ab dem 1. Januar 2008 gilt dann die neue Ordnung.

Damit ist ein grundlegender Systemwechsel in der Organisation und Finanzierung des Schweizer Föderalismus erreicht worden, der wesentlich weiter geht als das, was Deutschland mit der ersten Föderalismusreform erreicht hat und wahrscheinlich auch mit der Föderalismusreform II erreichen wird. Die wesentlichen Punkte sind:

- ❖ Eine weitgehende Entflechtung von Aufgaben;
- ❖ In den Bereichen, die nach wie vor kooperativ organisiert werden, werden die Kompetenzen eindeutig nach dem Vorbild des New Public Management und der Principal-Agent Theorie organisiert (das heisst die strategischen Kompetenzen beim Bund und die Ausführungskompetenzen bei den Kantonen; es gibt ein Controlling, Verträge, eine Finanzierung nach Ergebnissen und nicht nach Kosten);
- ❖ Die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit, im Falle von Nicht-Einigung zwischen den Kantonen kann der Bund die Zusammenarbeit erzwingen;

¹ Für diesen Vortrag habe ich in vielerlei Hinsicht von der Übersicht und den Überlegungen Blaise Larpins profitiert (Larpin 2006), obwohl ich selbstverständlich alleine für alle Missverständnisse und Interpretationen verantwortlich bin.

- ❖ Beim Finanz- und Lastenausgleich wird die bisherige Finanzierung über Bundessubventionen abgeschafft und der horizontale Finanzausgleich eingeführt, an dem sich allerdings auch der Bund beteiligt, dabei wird ein Ausgleich von 85% des Durchschnitts der Steuermöglichkeiten der Kantone angestrebt;
- ❖ Anstelle des alten Ressourcenindex tritt ein aggregierter und standardisierter Steuerpotentialindex;
- ❖ Der neue Lastenausgleich berücksichtigt auch sozio-demographische Strukturnachteile der sogenannten Zentrums Kantone, gleichzeitig aber auch die strukturellen Schwierigkeiten der Bergkantone;
- ❖ Ein Härteausgleich sorgt für eine Übergangsperiode und mit degressiver Wirkung für eine Milderung der Folgen des neuen Finanzausgleichs auf die Kantone.

Einen Systemwechsel stellte das Ganze dar, weil der Bund im Laufe der 60er und 70er Jahre immer mehr neue Kompetenzen oder durch Mitfinanzierung auch Mitbestimmungsrechte in kantonalen Angelegenheiten erhalten hatte. Die Entflechtung von Aufgaben sollte dieser „schleichenden Zentralisierung“ vorbeugen. Interkantonale Zusammenarbeit gab es zwar in Form von Konkordaten auch schon vorher: jetzt werden sie aber zur Pflicht und die betroffenen Kantone können sich einer Zusammenarbeit in diesen Bereichen nicht verweigern; die Organisation der kooperativen Politikgebiete nach dem Muster des New Public Management löst das bisherige intransparente, wenig institutionalisierte und eher ad-hoc vereinbarte Zusammenspiel von Bund und Kantonen ab, in dem Zuständigkeiten ungeklärt blieben und nach dem Bedarfsfall geregelt wurden; der neue Steuerpotentialindex soll die Manipulation von Steuern und Ausgaben erschweren; die Orientierung an einem Ausgleichsziel, das es vorher nicht gab, soll relative Sicherheit und Bestandsgarantien schaffen, ohne dass dies zu „rent-seeking“ führen sollte; der kombinierte horizontale und vertikale Finanzausgleich soll sicher stellen, dass allen Kantonen genügend Mittel bereit stehen, um ihre Aufgaben tatsächlich wahrnehmen zu können, ohne auf weitere Subventionen des Bundes angewiesen zu sein, damit ist das Ziel der „Konnektivität“ zwischen Einkünften und Ausgaben sicher gestellt; der Lastenausgleich befriedigte neuerdings auch die Ansprüche der Zentrums Kantone, also vor allem der grossen Städte, deren sozio-demographische Struktur ständig Sonderlasten erzeugte; und die Trennung des Lastenausgleichs vom Finanzausgleich, die vorher vermischt waren, soll Ineffizienzen im Finanzausgleich verhindern.

Wer das politische System der Schweiz kennt – Konkordanzdemokratie, funktionale Verflechtung der territorialen Ebenen – weiss, dass solche grundlegenden Systemwechsel an

sich relativ unwahrscheinlich sind oder zumindest, dass erhebliche Hürden bestehen, die Verfassungsänderungen erschweren: dazu zählen natürlich das obligatorische Referendum, das in der Schweiz bei Verfassungsänderungen gilt und das es im Unterschied zu Deutschland nötig macht, sich aktiv um die Zustimmung der Bürger zu dem Gesetzesvorhaben zu bemühen; dazu zählt auch das Konkordanzverfahren, bei dem im Prinzip die wichtigsten betroffenen Akteure über das Vernehmlassungsverfahren und die parlamentarischen Verhandlungen Gehör erhalten; dazu zählt auch in der „Grossen Koalition“ auf Regierungsebene die Zustimmung der vier aus unterschiedlichen Parteien stammenden Regierungsvertreter zu erhalten; und, last but not least, heisst es auch und vor allem die Kantone zu berücksichtigen, die über einige Einfluss- bzw. Veto-Punkte im System verfügen, einmal über ihre Vertreter in Parteien und Parlament, über die Stellungnahmen bei der Vernehmlassung und vor allem über das „doppelte Mehr“, also die Erfordernis bei Verfassungsänderungen auch die Mehrheit der 26 Stände bzw. Kantone hinter sich zu haben.

Ein gelungener Systemwechsel in Governance und Finanzierung des Föderalismus bei gleichzeitig hochintegrativen Entscheidungsverfahren mit vielfältigen Einfluss- und Veto-Punkten macht den Fall Schweiz für diese Konferenz interessant. Die Ausgangsfrage ist dann auch ganz einfach: *Wie hat die Schweiz es geschafft, trotz der institutionellen Hemmnisse einen solchen Systemwechsel herbeizuführen und welche allgemeinen Lehren lassen sich hieraus für eine Bestandsaufnahme von günstigen Bedingungen für Verfassungsänderungen ableiten?*

Allerdings impliziert der Verweis auf die Vetomacht der Akteure ja, dass Verfassungsänderungen im Wesentlichen davon abhängen würden, zu einem Ausgleich zwischen Verteilungsinteressen zu kommen. Dies würde es in der Tat in den meisten Fällen extrem schwierig machen, Verfassungen zu ändern. Reine Gewinnspiele werden sehr wahrscheinlich selten sein. Verfassungsverhandlungen sind aber nicht reine Tauschgeschäfte und zielen in erster Linie auch gar nicht auf Verteilungsfragen ab. Verfassungen definieren Eigentums- und Ausführungsrechte, Entscheidungs- und Verteilungsregeln. Sie definieren also allgemeine Regeln von langer Dauer, die dem Verteilungskampf vorgelagert sind und Ansprüche und Abläufe im Verteilungskampf strukturieren. In dieser Hinsicht garantieren sie also den Bestand des Systems selbst, an dem jeder Akteur ein Interesse haben muss (siehe hierzu (Vanberg and Buchanan 1989). Die Stabilität des Systems selbst ist die funktionale Voraussetzung, um Verteilungsrechte einklagen zu können. Verfassungsordnungen, die nicht auf eine solche Stabilität ausgerichtet sind, sondern Partikularinteressen Vorschub leisten, können nicht einmal im Interesse der Profiteure sein, da Destabilisierung auch Nicht-

Einlösung von Verteilungsrechten bedeutet. Das Interesse an der Gültigkeit und Akzeptanzfähigkeit allgemeiner Verfassungsregeln ist also im Gesamtinteresse und damit auch im Interesse der einzelnen Akteure. Eine Diskussion über Verfassungsregeln und deren Veränderung beschwört immer auch das Interesse am Allgemeinen bei den Akteuren. Dies macht Verfassungsänderungen zu einem „Mixed-Motive-Game“: Gemeinsame Interessen an einer stabilen Ordnung müssen mit Interessen an individuellen Vorteilen vereinbart werden. Wie Zintl schon vor einiger Zeit gezeigt hat, ist der Erfolg gelingender Reformen allgemein und von Verfassungsänderungen im besonderen damit abhängig, inwiefern es gelingt, das allgemeine Interesse an stabilen Regeln, die ja dann auch fair sein müssen, weil sie sonst nicht akzeptanzfähig wären, so weit abzukoppeln, dass die immer auch gegenwärtigen Verteilungsinteressen in die zweite Reihe gestellt werden oder aber nachrangig behandelt werden können (Zintl 1992); siehe auch (Scharpf 1988). Der Fall der NFA in der Schweiz ist ein Lernbeispiel dafür, wie man hierbei vorgehen kann.

2 DIE ETAPPEN AUF DEM WEG ZUR NFA

Mein Vortrag wird im Wesentlichen den einzelnen Etappen des Gesetzesprozesses folgen und dabei versuchen, im geeigneten Moment verallgemeinerungsfähige Lehren hervorzuheben, die zum Schluss noch einmal zusammengefasst werden.

Lassen Sie mich Ihnen, bevor ich ins interessante Geschäft einsteige, kurz die Etappen vorstellen, die die NFA durchlaufen hat, damit Sie einen Einblick in die wichtigsten Entscheidungspunkte haben, die ich dann im Weiteren interpretierend ausführen werde.

- ❖ Die eigentliche Diskussion über den Finanzausgleich beginnt mit einem Auftrag der „Konferenz der Finanzdirektoren“ der Kantone (FDK) an die Eidgenössische Finanzverwaltung Ende der 80er Jahre, eine Wirkungsanalyse des bisherigen Finanzausgleichs zu erstellen;
- ❖ Der Bericht erscheint 1991 und führt 1992 zu einem „Orientierungsrahmen“ der Finanzdirektorenkonferenz für einzuleitende Reformschritte;
- ❖ 1994 Eidg. Finanzverwaltung und die FDK geben einen Expertenbericht in Auftrag, der wichtige Fragen über Lösungen der diagnostizierten Probleme beantworten soll;
- ❖ 1994 Auf der Grundlage dieses Berichts wird auf Bundesebene eine Projektgruppe aus Kantons- und Bundesvertretern zusammengestellt, die einen konkreten Vorschlag des Bundesrates für die Vernehmlassung vorbereiten soll;

- ❖ 1996 erscheint dieser Bericht und wird in die Vernehmlassung gegeben;
- ❖ 1996 wird nach der Vernehmlassung die Projektgruppe umgerüstet und wesentlich erweitert. Ziel ist es, die aufgeworfenen Probleme mit interessierten Akteuren zu diskutieren, damit erneut eine Vernehmlassung stattfinden kann;
- ❖ 1999 Schlussbericht und zweite Vernehmlassung;
- ❖ 2000 Vertiefungsstudien werden in Auftrag gegeben;
- ❖ 2001 Botschaft des Bundesrates;
- ❖ 2002-2004 Parlamentarische Beratung;
- ❖ November 2004 Referendum;
- ❖ Herbst 2006 Verabschiedung des Ausführungsgesetzes zur Neuordnung der Aufgaben; kein Referendum ergriffen;
- ❖ 2007 Vorbereitung des Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleich;
- ❖ 1.1.2008 Inkrafttreten des Gesamtpaketes.

3 ANALYSE

Die NFA hiess zwar seit 2001 offiziell „Neuer Finanzausgleich und Aufgabenneuordnung zwischen Bund und Kantonen“ – vorher war dies nur NFA, neuer Finanzausgleich -, tatsächlich aber handelte es sich hier um zwei erst einmal voneinander getrennte Dossiers. Beim Dossier Aufgabenneuordnung ging es um eine Veränderung der bestehenden Eigentums- und Ausführungsrechte in etwa sechzig unterschiedlichen Politikbereichen. Beim Dossier Finanzordnung bzw. –ausgleich mussten (Zahlungs-)Pflichten und (Teilhabe-)Rechte neu definiert werden. Die rechtliche Ausgangslage in der Verfassung war hier sehr schmal. Wenn man einmal von einem Artikel zur Subventionierung des Strassenbaus absieht (Art 36, 3 in der alten Verfassung), waren es zwei Artikel, die die Finanzausgleichspraxis seit 1959 und dann nach der Revision 1981 definierten: Art. 41,5 in dem ein bestimmter Anteil der Bundeseinkommenssteuer wieder an die Kantone zurück überwiesen wurde, wobei Ausgleichsmesszahlen eine Rolle spielten, sowie Art. 42,3 in dem der Bund die Aufgabe erhielt, den Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu regeln und er verpflichtet wurde, bei den Subventionen die finanziellen Kapazitäten und die strukturellen Nachteile der Bergkantone zu berücksichtigen. Hierzu gab es dann Ausführungsbestimmungen und einen

relativ komplizierten Ressourcenindex, der bei der Verteilung der Subventionen zur Anwendung kam. Das Problem, das sich hierbei stellte, war die Kantone, die nach der alten Finanzordnung relativ erwartbare Einkünfte aus dem Finanzausgleich besaßen, auf eine neue Ordnung einzuschwören, deren konkrete Ergebnisse lange Zeit undeutlich blieben und die ganz offensichtlich von schliesslich sieben Kantonen auch konkrete zusätzliche Zahlungen erforderte.

Wie ist nun der Verlauf gewesen?

3.1 Der erste Versuch einer Neuordnung der Aufgaben in den 70er und 80er Jahren

Die Aufgabenneuordnung kam durch einen parlamentarischen Vorstoss des Abgeordneten Binder im Jahre 1972 auf die politische Agenda, der – durchaus üblich in der Schweiz – den Bundesrat, also die Regierung, aufforderte, die bestehende Aufgabenverteilung, die wie gesagt nach dem Kriege immer mehr in Richtung eines grösseren Gewichtes des Bundes verändert worden war, zu überdenken und notfalls zu korrigieren. Der Bundesrat ist gehalten, hierauf zu reagieren. Er nahm sich hierfür aber Zeit, liess Expertenstudien erstellen und eine Expertengruppe zu konkreten Vorschlägen arbeiten. Diese wurden 1977 den Kantonen zur Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren übergeben. Es interessiert mich an dieser Stelle nicht, welche Vorschläge dies nun genau waren. Interessant sind viel mehr die gemeinsamen und unterschiedlichen Positionen, die sich auch später noch wieder finden lassen. Ganz offensichtlich besaßen alle Akteure ein Interesse daran, den Föderalismus „wieder zu beleben“ (Freiburghaus 2001: 13). Das bestehende System schien nicht mehr mit der ursprünglichen Konzeption eines dezentralen und vitalen Föderalismus übereinzustimmen. Damit aber sei das gute Funktionieren des Föderalismus insgesamt gefährdet. Dies zeigt, dass der Verweis auf die Funktionalität des Systems von Anfang an eine Rolle gespielt hat und damit auch allgemeine Regeln und Kriterien gesucht werden mussten, die halfen, eine solche Funktionalität sicher zu stellen. Dabei spielten in der Schweiz nie kontroverse Positionen wie unitarischer Föderalismus vs. dezentraler und kompetitiver Föderalismus eine Rolle. Alle Akteure, auch der Bund, waren vom grundsätzlichen Wert eines dezentralen Föderalismus überzeugt.

Unterschwellig – auf der Ebene der Partikularinteressen – gab es aber Divergenzen, was die Akteure mit einer Aufgabenneuordnung für sich erreichen wollten: den Kantonen ging es um eine Stärkung ihrer Position über die autonome Verwaltung von Politikbereichen, was zumindest zum Teil eine Aufgabe der bisherigen Kompetenzen des Bundes bedeutete. Mit der einsetzenden Wirtschafts- und Finanzkrise zu Anfang der 70er Jahre war die Expansionslust

des Bundes eingedämmt worden. Sein Interesse manifestierte sich jetzt vor allem darin, seine finanzielle Leistungsfähigkeit wieder zu erlangen. Dabei konnte eine Entflechtung, bei der man problematische und teure Politikbereiche an die Kantone abgab, durchaus eine Strategie sein und wurde so auch vom Bund gesehen. Das eigentliche Problem lag darin, ganz ähnlich wie es auch in Deutschland bei der Föderalismusreform I diskutiert worden war, dass der Bund zwar ein Interesse daran hatte, Aufgaben abzugeben und seine Kosten zu minimieren, dafür aber nicht unbedingt mehr finanziellen Spielraum an die Kantone zu geben, da dies die Sparmöglichkeiten eingeschränkt hätte (ibid., S. 12). Die Kantone, oder zumindest ein grosser Teil von ihnen, war aber gerade am Transfer von zusätzlichen Ressourcen interessiert, damit sie diese Aufgaben auch wahrnehmen konnten. Es gab also einen Konflikt darüber *wie* genau man die Entflechtung vorantreiben sollte, aber eigentlich nicht darüber, dass eine Entflechtung insgesamt für die Funktionalität des Föderalismus die richtige Strategie sei.

Man sieht an dieser Diskussion schon, dass die Aufgabenneuordnung nicht ohne eine Neuverteilung von Finanzressourcen gehen konnte. Dies wurde auch tatsächlich schon mit einbezogen. Die Finanzfragen traten aber erst an zweiter Stelle auf die Agenda. Nachdem schliesslich nach der Vernehmlassung, der Einrichtung eines „Kontaktgremiums“ von Bund und Kantonen zur Vorbereitung der Botschaft, der Botschaft selbst und dem Referendum im Jahre 1981 kleinere Entflechtungsübungen akzeptiert worden waren, wurde auch der Finanzausgleich insgesamt verstärkt, um den Sorgen der Kantone entgegenzukommen.

Insgesamt aber war das Ergebnis der neunjährigen Anstrengung mager. Freiburghaus spricht lediglich von „Klärungen der Rolle des Bundes und institutionellen Vereinfachungen“ (idem). Aufgabentrennungen wurden in 10 Politikbereichen vorgenommen, während die mögliche Liste, die vorher in den Studien erarbeitet worden war, wesentlich länger war. Dies hat sich auch nicht wesentlich verändert, wie in einer zweiten Phase versucht wurde, auch die übrigen Entflechtungsgebiete anzugehen. Die Erfolge dieses zweiten Reformpakets waren hier noch bescheidener. Damit war Ende der 80er Jahre zwar offiziell der Auftrag an den Bundesrat aus dem Jahre 1972 erfüllt, aber die allgemeine Zielsetzung, nämlich tatsächlich zu einer „föderativen Neuordnung“ zu kommen, wie der Bundesrat selber in seiner Botschaft formulierte, war nicht erreicht worden und auch die Partikularinteressen der Akteure waren nicht befriedigt worden: weder waren substantielle Kompetenzgewinne bei den Kantonen zu beobachten, noch konnte der Bund sich tatsächlich sichtbar entlasten.

Damit haben wir es also eigentlich mit einer gescheiterten Reform zu tun, die der erfolgreichen NFA vorausging. Über die Gründe hierfür lässt sich mutmassen: Obwohl Bund

und Kantone im Kontaktgremium eng zusammen arbeiteten, war kein Vertrauensklima geschaffen worden, das die Kantone von dem Willen des Bundes überzeugt hätte, tatsächlich eine „neutrale“ und langfristig für alle Seiten akzeptable Ordnung herzustellen. Die Ressentiments gingen so weit, dass man von „Etikettenschwindel“ bei der Reform sprach (idem, S. 13) und das ganze Reformvorhaben eigentlich nur als eine Strategie des Bundes sah, sich zu entlasten, also sich opportunistisch zu verhalten. Der Bund selber hob dagegen die Schwierigkeiten hervor, eine Entflechtungsstrategie zu finden, die allen Seiten gleichermassen gerecht werden würde. Die bedeutenden Unterschiede an Grösse, Finanz- und Wirtschaftskraft hätten immer wieder zu Differenzen unter den Kantonen geführt. „Rücksichtnahmen verschiedenster Art“ hätten einem solchen „Vorhaben enge Grenzen gesetzt“ (idem). Dies wiederum weist auf ein gehöriges Mass an opportunistischem Verhalten der Kantone hin. Damit ist aber auch klar, dass die nötige Trennung von einerseits Prozessen zur Entwicklung allgemeiner (Verfassungs)regeln zur Entflechtung, die der Funktionalität des Systems Genüge getan hätte und, andererseits, der Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Interessen nicht statt gefunden hatte – trotz der Einrichtung von Studien und einer Expertenkommission. Diese haben zwar offensichtlich zu einer Reihe rationaler Vorschläge geführt, im Kontaktgremium selber wurden diese Vorschläge aber offensichtlich bereits immer unter dem Gesichtspunkt der Verteilung diskutiert. Damit aber war eine Neuordnung nicht zu erreichen.

3.2 Der Reformprozess der NFA

3.2.1 Kontext

Anfang der 90er Jahre standen mehrere grosse Vorhaben auf dem Plan, auf die wir nicht weiter eingehen können, die aber doch relevante Berührungspunkte mit unserem Thema haben. Da ist zunächst die Modernisierung der Verwaltung zu nennen, die, wie in vielen anderen Ländern auch, stark durch die neuen Ideen des New Public Management beeinflusst waren. Im Rahmen dieser Reform ging es auch, obwohl dies nicht gelang, um eine grosse Reorganisation der Regierungsstrukturen selbst. Wichtig für uns ist nur, dass das New Public Management in dieser Zeit bereits fest verankert im Denken der Bundesadministration und zum Teil auch in den kantonalen Administrationen gewesen ist. Das andere grosse Dossier war die allgemeine Verfassungsreform, die seit vielen Jahren auf der politischen Agenda stand, in den 90er Jahren dann aber erfolgreich zu Ende geführt werden konnte. Im Wesentlichen ging es um eine Bereinigung der Verfassung, die seit 1848 inkrementell fortgeschrieben und gewandelt worden war. Aber für unser Thema von Interesse ist, dass es

auch zu Verschiebungen in der Governance des Föderalismus kam. Hintergrund ist hier die internationale Dimension (wie Globalisierung, Zunahme von internationalen Verträgen, die Debatte um den Anschluss an die Europäische Union), die den Kantonen immer deutlicher ihre Abhängigkeit von den Entscheidungen des Bundes, der ja die Aussenpolitik beherrschte, vor Augen führte. Um eine lange Geschichte kurz zu machen: Diese Debatten führten einerseits zu einem kollektiven Schulterschluss der Kantone mit der Gründung der „Konferenz der Kantonsdirektoren“ (KdK) im Jahre 1993, die seitdem eine zentrale Funktion in der Standortbestimmung, internen Interessenausgleich und Strategieentwicklung gegenüber der Bundespolitik erhielt. Andererseits erreichten die Kantone eine Änderung der Verfassung, bei der praktisch der „kooperative Föderalismus“ festgeschrieben wurde: der Bund war nun nach Massgabe des Artikels 45 der Verfassung gehalten, die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und ihre Stellungnahmen einzufordern, wenn deren Interessen berührt waren und die Kantone erhielten formell das Recht an der Willensbildung auf der Bundesebene mitzuwirken. Dies war, wie Thomas Fleiner schreibt, eine Umstellung von „self-rule“ auf „shared rule“ (Fleiner 2002), also etwas, was in Deutschland ja 1969 vollzogen worden war. Gleichzeitig aber wurde, und dies steht in Gegensatz zu Deutschland, die Verpflichtung des Bundes, die Eigenständigkeit der Kantone zu bewahren (Art. 47), festgeschrieben. Nicht der Bund erhielt hier also mehr Rechte, sondern die Kantone bei gleichzeitiger Autonomiewahrung. Das Mitwirkungsrecht der Kantone an der Rechtsetzung des Bundes hat sich gerade im Dossier Finanzausgleich, auf das ich jetzt zu sprechen komme, bereits manifestiert.

3.2.2 Zur Bedeutung von Mitwirkungsrechten

Bleiben wir aber noch einen Moment bei den Mitwirkungsrechten, weil ich glaube, dass diese ein ganz entscheidender Mechanismus für den Erfolg der NFA gewesen ist.

Sicherlich hat die Schweiz eine lange Tradition der „Konkordanzdemokratie“. Hierin liegt ja der Unterschied zur deutschen „parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie“ bei gleichzeitig ähnlicher funktionaler Aufgabenteilung zwischen Bund und Mitgliedsstaaten (Benz 2002: 25). Im Unterschied zu den Parteien hielt sich aber die Integration der Kantone in das Bundesgeschäft in Grenzen. Zwar gab und gibt es die Vernehmlassung und fanden Gespräche im Rahmen der kantonalen Direktorenkonferenzen zwischen Bund und Kantonen ab. Eigentliche Gestaltungs-, Teilhabe- und Mitwirkungsrechte gab es aber bis dahin nicht. Genau in dieser Beziehung ist die NFA eine grundlegende Änderung in der Governance des Bundesstaates und nimmt bereits die Festschreibung der Mitwirkungsrechte in der späteren

Verfassungsänderung vorweg. Das Ganze sollte ein Gemeinschaftsprojekt werden. Von Anfang waren die Kantone *paritätisch* dabei, also mit dem gleichen Veto-Potenzial wie der Bund. Der Einfluss der Kantone auf die einzelnen Berichte der Unterkommissionen zur Vorbereitung der Botschaft sowie auf die Formulierung der Botschaft ist unbestritten – im übrigen ein Novum in der eidgenössischen Geschichte. Solche Mitwirkung war natürlich auch von der Etablierung eines relativ geschlossenen kollektiven Akteurs in Form der KdK abhängig, die eine Wahrnehmung der Gestaltungs- und Mitwirkungsrechte erst möglich machte. Das Entscheidende war aber der Entschluss seitens der Bundesakteure, die Reorganisation des Finanzausgleichs und der Aufgabenneuordnung als ein Gemeinschaftsprojekt zu sehen, bei dem die Kantone einen gesicherten und bedeutenden Einfluss hatten.

Dies hatte auch seine funktionalen Sinn: Angesichts der grossen Tragweite der Reform war es gerade aufgrund der Veto-Macht der Kantone in den direktdemokratischen Verfahren geraten, nicht nur Überzeugungsarbeit unter den Kantonen zu leisten, sondern sie in die Verantwortung zu ziehen. Erst dies schafft ja Verlässlichkeit und verhindert Opportunismus. Dies heisst noch nicht, dass man auch Lösungen für alle Interessen findet, aber wenn man sie findet, dann können die Akteure im Sog der Teilhabe- und Mitwirkungslogik auch nicht mehr anders als mitziehen und mitverteidigen. Durch die Einbindung werden Akteure aneinander gekettet und zwar je länger, um so stärker. Die Zeitkomponente ist hier wichtig. Je länger Akteure an der gemeinsamen Entscheidungsfindung beteiligt sind und dies unter gleichen und fairen Bedingungen geschieht, um so pfadabhängiger wird der Verlauf, weil die Freiheit der Akteure, aus dem „Geschäft“ auszusteigen abnimmt. Die „Mit-Verantwortung“, die Zuschreibung von Verantwortung, wird umso grösser, je mehr Entscheidungen man mitgetragen hat. Es entsteht ein kaskadenartiger Prozess der Einbindung in das Projekt. Die Bindung an die anderen Akteure und die gemeinsamen Ergebnisse wächst. Aus „voice“ entsteht „Loyalität“ (Edelman 1964). Je länger man im Prozess ist, um so schwieriger wird es wieder auszusteigen. Gleichzeitig wird es immer leichter, Interaktionsorientierungen der Akteure zu erreichen, die nicht nur auf „bargaining“, sondern auf „Problemlösung“ aus sind (Scharpf 1997). Die Bindung an die gemeinsamen Resultate, das Verständnis, das durch die fortdauernde Auseinandersetzung in den paritätisch besetzten Gremien für die anderen Positionen geweckt wird, erleichtert rationale Kompromissfindung. Obwohl man auf diese Weise sicherlich nicht Partikularinteressen ausschaltet, so wird es doch leichter gerade das, was Vanberg und Buchanan „*Verfassungstheorien*“ genannt haben, also kausale Überzeugungen über die Wirkungsweise von Regeln und Prozessen, zu vereinheitlichen.

Lang andauernde Mitwirkungsprozesse können es schaffen, gemeinsame Interpretationen über solche Verfassungstheorien zu erzielen und damit einen wesentlichen Schritt zur Verfassungsreform vorzubereiten. Es braucht also einen Reformprozess, der allen Akteuren paritätische Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte garantiert, dabei die Orientierung an die gemeinsamen Gewinne hervorhebt und der langfristig ist und kaskadenartig verläuft. Unter diesen Bedingungen lassen sich schliesslich auch Kompromisse auf der Verteilungsebene finden. Die NFA erfüllte genau diese Bedingungen.

Natürlich hatte man auch schon beim ersten Anlauf zur Entflechtung die Kantone in das Kontaktgremium eingebunden und damit den Willen demonstriert, Gestaltungsrechte abzugeben. Tatsächlich war hier aber wohl einerseits der opportunistische Anspruch des Bundes, sich über die Neuordnung zu entlasten wenig vertrauenserrückend für ein Gemeinschaftsprojekt, andererseits waren die Kantone noch nicht in der Lage, als kollektiver Akteur aufzutreten, wie es dann mit Hilfe der KdK in den 90er Jahren möglich wurde. Erst unter den Bedingungen des glaubwürdigen Willens, gemeinsame Gewinne zu erzielen und die Existenz relativ homogener kollektiver Akteure konnte die „Mitwirkungslogik“ zum Tragen kommen.

3.2.3 Die Auslöser der Reform

Obwohl der Bund weiter Interesse an einer effizienteren Mittelverwendung besass, so waren es doch die Kantone über die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die zum Zeitpunkt, als der Bund die Frage der Neuordnung der Aufgaben erst einmal abschloss, aktiv in Bezug auf die Finanzordnung wurden. Bereits Ende der 80er Jahre und dann verstärkt zu Anfang der 90er Jahre als eine lange Periode des Nullwachstums in der Schweiz begann, waren die Kantone unter immer grösseren finanziellen Druck geraten. Für manche Kantone war die Situation offensichtlich sogar existenzbedrohend. Zumindest war ihre Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt. Diese Situation war praktisch – und für den Bund wirkte die einsetzende Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre in ähnlicher Weise – der „exogene Schock“, der die Akteure zum Handeln veranlasste und – wie Katzenstein es in Bezug auf den Korporatismus kleiner Länder beschrieben hat (Katzenstein 1984; Katzenstein 1985) – eine Situation schafft, in der die Akteure eher zum gemeinsamen Schulterschluss bereit sind. Wenn ganz offensichtlich alle Verlierer einer solchen Krise werden, lässt sich leichter das Interesse an der Funktionalität des Ganzen formulieren. In vielen Hinsichten wurde der bestehenden föderalen Finanzordnung bescheinigt, dass sie ganz offensichtlich nicht in der Lage sei, die Probleme aufzufangen. Es bestanden begründete, aber nie wirklich nachgewiesene Vermutungen, dass

die vielen Subventionen des Bundes an die Kantone ineffizient versickerten und damit auch der Finanzausgleich seine Funktion nicht erfüllen konnte. Ein exogener Schock kann solche Ineffizienzen des Systems aufzeigen und nur dann kann ja ein Interesse der Akteure entstehen, hieran etwas zu verändern. Was aber noch fehlt, ist die Diagnose, die kausal begründet, was und warum das System falsch ist und vor allem bedarf es der Alternativen, die helfen, das System zu reformieren. Welche anderen Modelle gibt es, welche anderen Prozessregeln oder Verteilungsrechte helfen, die bestehende Ineffizienz des Modells zu beheben?

Diese Elemente sind wichtig, um einen Reformprozess einzuleiten:

- ❖ Der exogene Schock, der zum Blick auf das System als Ganzes führt;
- ❖ Der begründete Nachweis, dass und warum das System nicht ausreicht;
- ❖ Alternativen, wie es besser gemacht werden könnte.

Alle drei Elemente spielten bei der NFA eine Rolle.

Der erste Schritt war die Diagnose. Zwar gab es begründete Vermutungen darüber, dass der Finanzausgleich untauglich war, aber ohne Wirkungsanalysen und einen klaren Nachweis war es schwierig, den Bund zu einer Revision zu veranlassen. Die Initiative hierzu wurden gerade und verständlicherweise von den besonders finanzschwachen Kantonen ergriffen und solchen, die mit immer grösseren Lasten zu kämpfen hatten (Freiburghaus 2001: 17). Über die FDK wurde an die Bundesfinanzadministration die Forderung gestellt, eine solche Wirkungsanalyse zu erstellen. Dies resultierte in den Bericht von 1991. Die Diagnose war klar und bestätigte alle Befürchtungen: der Finanzausgleich war ineffizient und nicht in der Lage, die Disparitäten zwischen den Kantonen abzubauen und führte sogar zu perversen Effekten, die gerade die finanzstarken anstatt die finanzschwachen Kantone bevorteilte. Auf dieser Grundlage erstellte eine Arbeitsgruppe der FDK ohne den Bund einen Orientierungsrahmen mit allgemeinen Leitlinien für eine grundlegende Reform. Es waren also vor allem die Kantone und hier die Finanzdirektoren, initiativ werden.

3.2.4 Die Durchsetzung eines „globalen Rahmens“ und von Ideen als „focal point“

Die Leitlinien im Orientierungsrahmen sind interessant. Sie beruhen alle auf dem Denken des New Public Management: Es sollte zu einem *effizienten Mitteleinsatz* gefunden werden, wobei *klare Zielvorgaben, zielgerichtete Steuerung und Transparenz des Verfahrens* zentral sein sollten.

Anhand dieses Orientierungsrahmens wird klar, dass sich Anfang der 90er Jahre das „référentiel global“ (Jobert and Muller 1987) der „Effizienz“ auf den verschiedensten Ebenen des Schweizer Staates durchzusetzen beginnt. Zukünftig lassen sich Staatsreformen, und dazu zählen auch die Reformen der intergouvernementalen Beziehungen, nicht mehr ohne einen Verweis oder Rückbezug auf diese „Idee“ der Effizienz durchführen. Er wird zu einem „frame“, einem Rahmen, der seither die kognitive Wahrnehmung aller Akteure strukturiert. Effizienz kann zu einem allgemeinen Begriff im Diskurs über Reformen werden, weil er direkt auf das System und nicht auf Einzelinteressen verweist. Es geht um die rationale (ökonomische) Gestaltung von Governance. Gleichzeitig werden über die Verknüpfung des Begriffs mit der New Public Management Theorie kausale Zuschreibungen, Problemdefinitionen und Problemlösungen möglich. Je mehr sich also Effizienz als allgemeiner Interpretationsrahmen für die Diagnose und Problemlösung der föderalen Probleme durchsetzen kann, je mehr es sich also als Kausalmodell durchsetzt, um so mehr müssen alle Akteure ihre Sonderinteressen auch immer unter den Bezug auf diesen Begriff der Effizienz rechtfertigen. Da aber Effizienz auf die Funktionalität des Systems bezogen ist, werden damit auch die Interessen teilweise unter die funktionale Logik des Systems subsumiert.

Ich halte dieses Inkraftsetzen von „Effizienz“ als Rahmen für die zukünftige Diskussion um die Föderalismusreform für einen Schlüssel zur Erklärung der Möglichkeit dieser Verfassungsreform. Während aber Effizienz wichtig war, um Partikularinteressen an das Allgemeininteresse zu binden, so wurde ein anderer Ideenbegriff, die *Subsidiarität*, zu einem „focal point“ (Garrett and Weingast 1993; Weingast 1995), der ebenfalls eine wichtige positive Rolle für die Verfassungsreform erfüllte. Subsidiarität war neben dem Ziel, den Kantonen zukünftig mehr und ausreichende Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen der ersten Projektgruppe im Jahre 2004 als Leitbegriff mitgegeben worden und sollte ein wichtiger Schlüsselbegriff während der ganzen Reformzeit bleiben. Subsidiarität kann tatsächlich als ein „focal point“ im Sinne Weingasts verstanden werden, weil es möglich wurde, über diesen Begriff zu Kompromissen während der Verhandlungen zu kommen. Er strukturiert die Beziehung zwischen den Akteuren im Sinne eines gegenseitigen Schutzes von Einflussphären. Bei Respektierung dieses Prinzips kann Opportunismus verhindert werden und kein Akteur zum Opfer der Willkür anderer Akteure werden. Der Begriff dient also als Versicherungsmechanismus. Er macht es möglich, willkürliche Übergriffe eines Akteurs festzustellen und dementsprechend zu sanktionieren. Ambiguitäten über Handlungen werden damit reduziert und die Beziehungen zwischen Akteuren werden

berechenbarer. In diesem Sinne also war Subsidiarität tatsächlich für die Verhandlungen zum Finanzausgleich wichtig: die Kantone besaßen damit das Versprechen des Bundes, von Übergriffen abzusehen und der Bund behielt das Recht, in den geeigneten Fällen seine Aufgaben wahrzunehmen. Vor allem aber konnte dieses Prinzip später auch dabei helfen zu bestimmen, welche Aufgaben an welchen Akteur übergeben werden sollten. Es konnte als allgemeines Prinzip für die Verteilung von Eigentumsrechten dienen und erleichterte damit die Koordination.

Effizienz – als globaler Interpretationsrahmen – und Subsidiarität – als „focal point“ – waren also zentrale Begriffe zur Koordinierung der Akteure und halfen, sich dort zu einigen, wo an sich Partikularinteressen eine Einigung schwer gemacht hätten.

Trotzdem ist es nicht so, dass der globale Rahmen an sich Einheit schaffte. In diesem Fall war der zusätzliche Vorteil, dass der globale Rahmen der Effizienz eine Reform zu versprechen schien, die alle Akteure zu Gewinnern machen konnte. Effizienzgewinne kamen ja allen Seiten zugute. Der Bund konnte relativ grosszügig versprechen, dass alle Kantone zum Schluss genügend Geld zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben sollten, weil man aufgrund der Vorhersagen der Theorie meinte, zu Einsparungen und einer effizienteren Verwendung der Mittel zu kommen. Effizienz war also ein Schwert mit zwei Seiten: der Begriff konnte dazu beitragen, dass Partikularinteressen immer wieder auf das allgemeine Niveau gehoben werden konnten. Und er versprach trotzdem auf der Verteilungsebene Vorteile für alle Seiten. Damit war es dann allerdings leicht, zur Koordination beim Finanzausgleich zu kommen. Es fehlte aber noch eine genauere Kausaltheorie, die tatsächlich deutlich machen konnte, dass sich die Orientierung an der Effizienz in solchen Gewinnen niederschlagen konnte. Diese Theorie wurde dann von den Ökonomen geliefert.

Ich hatte gesagt, dass die New Public Management Theorie die kausale Theorie hinter dem Effizienzbegriff war. Tatsächlich aber liess sich auch nahtlos die ökonomische Theorie des Föderalismus an die Effizienzvorstellungen ankoppeln. Dies ist nicht verwunderlich, da ja beide Theoriestränge im Wesentlichen im Rahmen der Public Choice Theorie entstanden sind. Die ökonomische Theorie des Föderalismus machte es aber wesentlich besser möglich als die mehr allgemein auf Governance ausgerichteten Empfehlungen des New Public Management, konkret auf den Finanzausgleich einzugehen. Dieser Gesichtspunkt wird deswegen wichtig, weil nämlich nach dem Orientierungsrahmen ein Gutachten in Auftrag gegeben wird, das vermessen sollte, wie nun konkret ein effizienteres Finanzausgleichssystem erreicht werden konnte. Vier Ökonomen übernahmen diese Aufgabe, die sich alle von der theoretischen

Ausrichtung her relativ nahestanden. Und diese Ökonomen lieferten tatsächlich ein klares Modell mit Handlungsanweisungen, das Vorteile für alle versprach und in fast allen wesentlichen Zügen akzeptiert wurde und die Grundlage für die darauf folgende Projektarbeit wurde.

3.2.5 Expertengruppen als Schlüssel für erfolgreiche Verfassungsreformen?

Der andere Gesichtspunkt, der hier diskutiert werden sollte und der einen weiteren Baustein für den Erfolg der NFA darstellt, ist die Verwendung von Expertengruppen als Erfolgsfaktor für erfolgreiche Verfassungsreform.

Nun ist die Einsetzung von Expertengruppen weder in der Schweiz noch in anderen Ländern etwas Ungewöhnliches. Wissenschaftliche Expertise wird in der Schweiz vor allem dann herangezogen, wenn besonders komplexe Materien vorliegen. Die Funktion der Experten hierbei ist, erstens, Orientierungs- und Sachwissen zur Verfügung zu stellen, das von der Politik zur Bearbeitung von Problemen genutzt werden kann und, zweitens, politische Entscheidungen zu legitimieren. Der wissenschaftliche Mantel strahlt die nötige Neutralität und Objektivität aus, deren es in der diskursiven Auseinandersetzung mit Opponenten bedarf, um zu überzeugen.

Natürlich kann man – dieses Thema ist ein weites Feld und kann hier nicht auch nur annähernd behandelt werden – manipulieren. Auch die Wissenschaft ist nicht neutral und es lassen sich bei bestimmten Themen schon solche Experten auswählen, deren Kausalmodelle relativ kompatibel zu den kognitiven Vorstellungen der Politiker passen. Im Fall der NFA ist eine solche „nahe stehende“ Selektion von Experten vielleicht nicht einmal aus dem Grund geschehen, um das Ergebnis zu manipulieren, sondern ganz einfach, weil sich die gesamte Diskussion um den Finanzausgleich im „Subsystem der Finanzadministration“ abspielte. Dies ist ein wichtiger Gesichtspunkt. Dieses Subsystem war in sich relativ geschlossen und fast abgekoppelt von den anderen Reformbaustellen (Freiburghaus 2001: 17). Hierdurch war auch der Politisierungsgrad der gesamten Diskussion lange Zeit sehr niedrig. Bis nach der ersten Vernehmlassung waren andere Ministerien praktisch nicht beteiligt. Die Diskussionen fanden eben zwischen den Finanzexperten der exekutiven Ebene statt und auch nur dort. Die Finanzadministration wandte sich aber wie selbstverständlich den Ökonomen, die ihnen vom Denken her am Nächsten standen, zu. Die Diskussion blieb ja auch vorerst noch sehr finanztechnisch, obwohl sich abzeichnete, dass eine Systemänderung vorgenommen werden musste. Auf diese Art und Weise entstand praktisch eine „epistemic community“ von politischen und wissenschaftlichen Finanzexperten, was einer rationalen Diskussion des

Themas – zusammen mit der geringen Politisierung – zuträglich war ebenso wie der Herausbildung eines relativ einheitlichen „frames“, der bis zum Schluss der Reform die gesamte Diskussion übergreifend prägen sollte.

Wissenschaftliche Experten kamen auch später noch zum Zuge: zum einen wurden Experten bei den Beratungen in den Unterkommissionen des Projekts ab 1996 aufgenommen, die, wie Wettstein, einer der beiden Koordinatoren des Projekts, berichtet, ganz erheblich zu einer differenzierteren Betrachtung der Probleme beigetragen haben und insgesamt die Problemlösungshaltung gefördert haben (Wettstein 2002). Auf wissenschaftliche Experten wurde auch dann zurückgegriffen, wenn das Projekt festgefahren schien. Dies geschah zum Beispiel kurz bevor die Botschaft endgültig formuliert werden musste, im Jahre 2000. Eine Reihe von Kantonen begannen mehr die Nachteile als die Vorteile des ganzen Vorhabens zu sehen. Dies veranlasste die Projektleitung noch einmal einen der Ökonomen aus dem Jahre 1994 zu bemühen sowie eine Studie über den neuen Ausgleichsindex in Auftrag zu geben. Auf diese Weise sollten technisch komplizierte Fragen gelöst und die Legitimität des Projekts sicher gestellt werden. Die Expertise des Ökonomen war dann auch ein wichtiger Beitrag, der im Grossen und Ganzen bestätigte, dass der vorliegende Vorschlag auch tatsächlich in Einklang mit den Leitlinien und dem Kausalmodell des Anfangs war. Auf diese Weise konnte auch noch einmal das zugrundeliegende Kausalmodell selbst allen Teilnehmern in Erinnerung gerufen werden. Ein wichtiger Schritt, da im Verlaufe des Reformprozesses zwangsläufig immer mehr Verteilungsfragen wichtiger werden und dementsprechend die Rückbindung an die allgemeinen Regeln reduziert wird. Das Bemühen der erneuten Expertise war der richtige Schritt, um die Akteure wieder einzubinden.

Anders als im Fall der deutschen Föderalismusreform wurde in der Schweiz der Input der Experten nicht immer in Form einer Anhörung vorgenommen, sondern gab es schriftliche Studien, die den eigentlichen Verhandlungsprozessen vorgeschaltet oder an die Seite gestellt wurden. In dieser Hinsicht konnte die wissenschaftliche Meinung also die politische Debatte vorstrukturieren und war ein selbständiger Input.

3.2.6 Der Nexus von Finanzausgleich und Aufgabenneuordnung wird hergestellt

Kehren wir zum Jahr 1994 zurück, in dem die Projektorganisation zur Vorbereitung der Botschaft gestartet wurde. Die Akteure – Bundesfinanzadministration und FDK – versuchten den parlamentarischen Prozess zur Reform des Finanzausgleichs auf zweierlei Weise zu strukturieren: Das Eine war die wissenschaftliche Expertise, über die der wissenschaftliche Sachverstand einfließen sollte. Zum anderen sollte die Politik in der Projektorganisation

dieses Wissen einbeziehen und gleichzeitig zu einem konkreten Vorschlag für die Vernehmlassung kommen. Diese Projektorganisation war paritätisch mit Vertretern von Bund und Kantonen besetzt, besass eine Projektleitung, einen Steuerungsausschuss und vier Themengruppen. Der Projektorganisation waren klare Leitlinien anhand des Orientierungsrahmens der FDG und anhand des Expertenberichtes vorgegeben.

Diese Leitlinien waren jetzt über den Expertenbericht aber weitergehend als zuvor. Der wesentliche Einfluss der vier Ökonomen bestand darin, das Projekt des Finanzausgleichs wieder mit der Aufgabenneuordnung zu verknüpfen. Anhand der ökonomischen Theorie von Dezentralisierung und Föderalismus wurde gezeigt, dass eine effiziente Finanzordnung nicht ohne eine effiziente föderale Gesamtordnung und das heisst im Klartext über eine Aufgabenneuordnung erzielt werden könne. Die bisherige Finanzordnung sei ineffektiv, gerade weil sie zu einer „exzessiven Zentralisierung“ geführt habe, während die Lehren aus der ökonomischen Theorie weitgehend die Vorteile einer dezentralen Ordnung aufzeigen würden. Der bisherigen Verflechtung von Kompetenzen wurde das Prinzip der Konnektivität bzw. der fiskalischen Äquivalenz gegenüber gestellt, die eine Verstärkung der kantonalen Finanzkraft nahe legte und gleichzeitig eine eindeutige Trennung von Aufgabenbereichen zwischen Bund und Kantonen. Die Bundessubventionen wurden als zu detailliert, zu komplex und mit zu wenigen Kontrollen versehen betrachtet. Aus diesen Betrachtungen, die natürlich sehr viel ausführlicher waren, leiteten die Experten insgesamt eine deutliche Politik einer Optimierung der Aufgabenteilung ab, die Einrichtung eines horizontalen Finanzausgleichs und insgesamt einer Stärkung des kantonalen Finanzkraft.

Damit war der Nexus von Aufgabenteilung und Finanzverteilung gelegt und blieb seitdem untrennbar miteinander verbunden. Vor allem war er nun in eine einheitliche und umfassende kausale Theorie eingespannt, in einen globalen Rahmen, der es möglich machte, eine solche komplexe Reform mit klaren Vorgaben anzugehen. Die Politik übernahm die Prinzipien dieser Analyse und machte sie zum Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Vorschläge.

3.2.7 Die Trennung von „Verfassungstheorie“ und „Verteilungsdiskussion“ als Erfolgsstrategie der NFA

Der Bundesrat, der nun über das weitere Vorgehen entscheiden musste, wollte keinen hieb- und stichfesten Vorschlag in die Vernehmlassung geben, der bereits alle wesentlichen Elemente für die Botschaft, also den eigentlichen Gesetzesvorschlag enthielt. Man entschied sich dafür, zwei Vernehmlassungen durchzuführen: in der ersten sollten die allgemeinen Grundzüge der Reform erörtert werden, aber noch keine Konkretisierungen, sprich genaue

Folgen der vorgeschlagenen allgemeinen Regeln auf die einzelnen Akteure. Dies war in doppelter Hinsicht ein geschickter Schachzug: Zunächst einmal wollte der Bund es so erreichen, dass die grundsätzlichen Einwände der Gegner einer solchen Reform in die Diskussion eingebracht werden würden, die dann in der zweiten Phase der Ausarbeitung einer konkreteren Botschaft berücksichtigt werden konnten. Auf der anderen Seite war die Präsentation eines allgemeinen Regelwerks mit grundlegenden Prinzipien, das mit Hilfe ökonomischer Analysen erstellt worden war und in sich ein relativ kohärentes Ganzes darstellte, auch ein Agenda-Setting, das eine Strategie, die kommende Diskussion weitgehend zu strukturieren. Wie ist das zu verstehen?

Die Strategie des Bundesrates hielt sich eigentlich an die Lehren, die wir vorher schon genannt haben: Die Fokussierung auf die allgemeinen Regeln und Prinzipien und das bewusste Unterlassen einer Konkretisierung dieser allgemeinen Regeln schafft einen „Schleier der Unwissenheit“, weil die Akteure, in diesem Fall also die Kantone, die möglichen Auswirkungen auf die eigene Position zwar erahnen, aber nicht wissen können. Das gleichzeitige Interesse aller Akteure an Effizienz und Stabilisierung des Systems macht dann eine rationalere, problemorientiertere Diskussion möglich als wenn bereits Verteilungsfragen behandelt werden würden. Auf dieser Ebene der allgemeinen Diskussion über die Spielregeln des Systems können die verschiedenen Akteure auch nicht einfach obstruieren, nur weil sie glauben, dass die Reform für sie nachteilig sein könnte. Man muss statt dessen allgemeine Prinzipien benennen können, die genauso allgemein sind wie die präsentierten, aber eine reale Alternative darstellen können. Wenn man dies nicht kann, hat das Projekt gute Chancen in seiner allgemeinen Ausrichtung akzeptiert zu werden. Da das Vorhaben inzwischen auch durch die Zusammenführung der Aufgaben- und der Finanzdimension hochkomplex geworden war, war es kaum zu erwarten, dass sich eine kohärente Alternative gegenüberstellen liess. Und tatsächlich wurde diese auch nicht präsentiert. Damit war also der Schachzug richtig: der Bundesrat gebrauchte seine Definitionsmacht, um die Diskussion in den „frame“ ablaufen zu lassen, der die Ausarbeitung der Vorschläge angeleitet hatte. Der Mangel an Alternativen führte dazu, dass die Grundlinien – bis auf Ausnahmen – weitgehend akzeptiert wurden. Widerstand gab es gerade auf der Ebene von Verteilungskonsequenzen, aber nicht auf der Ebene der allgemeinen Prinzipien, Über die Besetzung der „Verfassungstheorie“, die in der ersten Vernehmlassung präsentiert wurde, konnte der Bundesrat also, im Einklang mit der FDK, die Diskussion ganz wesentlich gestalten und fundamentale Opposition praktisch ausschalten. Die Einwände die kamen, waren zwar aufgrund der grundsätzlichen Vetomacht in der Direktdemokratie gefährlich

genug, griffen aber nie das Projekt als Ganzes an. Die Sozialistische Partei (SP) zum Beispiel wendete sich zwar grundsätzlich gegen das Prinzip der Dezentralisierung, das den Vorschlag anleitete, aber sie konzentrierte sich auf einen Teilbereich, die Sozialpolitik, um dies zu demonstrieren und hatte vor allem kein kohärentes und umfassendes Alternativmodell zu präsentieren. Eine reine Verweigerungshaltung war aber angesichts der von den territorialen Akteuren als dringend notwendig gesehenen Reform des Finanzsystems wenig glaubwürdig. Von daher besass die Sozialdemokratie eigentlich nie eine Chance, ihre Kritik mehrheitsfähig zu machen. Die SP versuchte zwar einen Gegenbegriff in den Diskurs einzubringen, die Solidarität, die dem Projekt fehlen würde und der problemlos als Kampfbegriff der Effizienz gegenübergestellt werden konnte. Damit war aber noch nicht dargelegt, wie denn nun die Finanzprobleme gelöst werden sollten.

Damit ging es also nach der ersten Vernehmlassung für die Gegner des Projekts im Wesentlichen nur noch darum, die „Folgeschäden“ zu mildern. Die Verfassungstheorie an sich war damit grundlegend akzeptiert. Der „globale Rahmen“ konnte erfolgreich durchgesetzt werden und wenn auch immer wieder Verteilungsinteressen die Kompromissfindung im weiteren Verlauf schwierig machten, so konnte doch immer wieder über geschickte Verhandlungsführung, die Konsistenz der Projektleitung und wissenschaftliche Expertisen die Diskussion auf diesen globalen Rahmen zurückbezogen werden und damit den Verteilungsinteressen wenigstens zum Teil der Boden entzogen werden (Larpin 2006).

3.2.8 Die Phase nach der ersten Vernehmlassung

Trotzdem war klar, dass nun nach der ersten Vernehmlassung der Kampfplatz eröffnet werden würde, denn nun musste konkretisiert werden, wie genau man sich die Ausführung vorstellte und dabei würde auch klarer werden, wer Gewinner und wer Verlierer sein würde. Im Wesentlichen ging es hierbei um die Einbindung der reichen Kantone, die sehr wahrscheinlich zu Zahlern werden würden, um die Ausschaltung der Sozialistischen Partei, die mit den Konsequenzen des Projektes in der Sozialpolitik einen gefährlichen Nebenschauplatz eröffnet hatte und schliesslich um die vielen Einzelinteressen, die vor allem von der Neuordnung der Kompetenzen berührt wurden. Das bekannteste Beispiel ist hier die Frage der Behindertenpolitik, die zur Domäne der Kantone werden sollte. Dies rief vor allem den Behindertenverband auf die politische Bühne, der fürchtete, dass die Leistungen für die Behinderten durch die geringere Finanzkraft vieler Kantone gefährdet sein würden. Diese Frage sollte die Beteiligten lange Zeit beschäftigen.

Insgesamt war die Inszenierungsstrategie nun breiter in der Einbindung zu werden als bisher. Die Beschränkung auf Diskussionen innerhalb der Finanzexekutive musste aufgegeben werden, damit die nötigen Mehrheiten in Parlament und Volk erzielt werden konnten. In dieser Phase, von 1996 bis zur Verabschiedung der Botschaft, ging es vor allem darum, die Eliten zu überzeugen. Nach der Verabschiedung der Botschaft und der Diskussion im Parlament wurde es dann auch immer wichtiger, gezielt die Bevölkerung anzusprechen, damit dieses schwierige Dossier bekannt und verstanden werden würde. Es wurden interessante und erfolgreiche Mediatisierungsstrategien entwickelt, die hier aber ausser Acht bleiben sollen. Ohne diese frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit wäre die Verwirklichung des Projekts aber sicher schwieriger gewesen.

Um erst einmal die Eliten zu überzeugen, wurde die Zusammenstellung der Projektorganisation für die Vorbereitung der zweiten Vernehmlassung geändert. Um alle Interessen in den Kantonen einzubinden, trat nun die KdK selbst an die Stelle der FDK; das Justizministerium, aber auch andere Departements wurden aktiv beim Bund einbezogen; Interessengruppenvertreter und Experten wurden in die Unterkommissionen eingeladen. Die Kantone waren auch weiter paritätisch in allen Gremien vertreten.

Integration hiess also auch jetzt die Devise, nur wurde dieses Mal versucht, möglichst alle Betroffenen einzubinden. Das Scheitern des Projekts war nun in der Phase der konkreteren Ausarbeitung auch wesentlich grösser. Jeder Sektor, der durch die Neuordnung der Aufgabenteilung berührt war, barg Konflikte in sich und konnte zu Widerstand führen. Entscheidend für den künftigen Erfolg war nun, dass die Projektleitung in der Lage war, eine Fragmentierung und ein Auseinanderfallen des Projekts in verschiedene Dossiers zu verhindern. Es musste also ein aktives, integratives Projektmanagement betrieben werden. Dazu gehörte es, immer wieder den Rückbezug auf das Ganze, was im wesentlichen auf Effizienzverbesserung hiess, in Erinnerung zu rufen und die Gefahr eines Scheiterns vor Augen zu halten. Es wurde jedem klar gemacht, dass der „default“, also die Fortführung des bestehenden Systems, zu hohen Kosten für alle Seiten führen würde. Alternativen standen zudem nicht zur Verfügung. Unter diesen Bedingungen konnte es sich eigentlich kein Akteur erlauben, tatsächlich eine radikale Obstruktionspolitik zu betreiben.

Dies galt auch für die Kantone, die ja von der gesamten Reform besonders betroffen waren und die in sich sehr gespalten waren. Es gab zahllose Diskussionen und Gelegenheiten, die offensichtlich in eine Sackgasse führten oder einen Stillstand im Fortschreiten des Projekts verursachten. Die Furcht vor einem Scheitern dieses von den Kantonen initiierten Projekts,

die Rolle der KdK und Kompensationszahlungen haben es aber insgesamt geschafft, das Schiff immer wieder voran zu treiben.

3.2.9 Die wichtige Rolle der Kdk

Die Rolle der KdK war sehr wichtig. Diese hatte sich ja 1993 als kollektiver Akteur konstituiert, mit dem Ziel relativ geschlossen eine gezielte Politik gegenüber dem Bund zu führen. Für das Projekt hiess dies nun aber auch zu versuchen, die sehr unterschiedlichen Interessen der Kantone auf einen Nenner zu bringen und damit immer wieder die Zustimmung zum Projekt zu generieren. Die KdK war dafür verantwortlich, die nötige Zustimmung von 18 Kantonen für die verschiedenen Entscheidungen zustande zu bringen. Sie war aktiv beim Prozessmanagement beteiligt. Zwar konnte sie ihre Befriedungsfunktion nach innen nicht immer erfolgreich durchführen, aber zweifellos hat sie zu einer Disziplinierung des eigenen Anhangs beigetragen und zu einer positiven Einstellung der Kantone gegenüber dem Projekt insgesamt. Ihr muss damit eine ganz zentrale Funktion in der Zeit der Konkretisierung des Projekts zugebilligt werden.

3.2.10 Kompensationszahlungen bleiben unumgänglich

Kompensationszahlungen waren trotzdem immer wieder nötig. Zu Anfang versuchte der Bund sich in dieser Hinsicht noch zurück zu halten. Auf die Dauer war aber klar, dass diese Haltung nicht durchzuhalten war. Noch in der parlamentarischen Debatte ab 2002 kam es immer wieder vor, dass man Kompromisse finden musste. So lehnten es die reichen Kantone schliesslich doch ab, die vereinbarten 80% der Bundeszahlungen in den Topf für den Härteausgleich zu zahlen und verlangten eine Reduktion auf zwei Drittel der Bundesbeiträge. Man einigte sich schliesslich auf 70%, wodurch die Bundeszahlungen natürlich anstiegen. Für das Gelingen des Projektes insgesamt, für seine Grundausrichtung, waren solche Auseinandersetzungen nur von geringer Bedeutung, aber es war nötig, die Verteilungsinteressen zu befrieden, damit das Projekt zu einem guten Ende gebracht werden konnte. Sobald Verfassungsreformen einmal auf der Verteilungsebene angelangt sind und die Akteure sich immer bewusster werden, welche „pay-offs“ zu erwarten sind, sind Tauschgeschäfte, side-payments usw. unverzichtbar und muss hierfür Verhandlungsmasse sein. Trotzdem muss verhindert werden, dass die Akteure nur noch in Kategorien von Verteilungsvorteilen und –nachteilen denken. Es bleibt nach wie vor von grosser Bedeutung, dass allen Akteuren klar gemacht wird, dass es sich hier um ein „mixed-motive game“ handelt, dass sie alle von der Effizienz des Gesamtsystems im Falle eines Gelingens

profitieren. Nullsummenergebnisse sollten bei der Verteilung ganz vermieden werden können.

3.2.11 Die Ausschaltung von Parteienopposition durch ein territoriales „Win-Win-Game“

Im Fall der Opposition der Sozialistischen Partei war dies aber nur über Umwege zu erreichen. Diese hatte mit den sozialpolitischen Fragen einen Nebenschauplatz eröffnet, der in der Logik des Projekts nur schwer befriedet werden konnte, obwohl in der parlamentarischen Diskussion zum Beispiel bei der Invalidenversicherung einige Zugeständnisse an die Sozialistische Partei gemacht werden konnten. Tatsächlich aber war das strategische Kalkül der Projektleitung zur Neutralisierung der SP als störende Kraft in der NFA sein anderes: die SP sollte durch ihr eigenes Klientel in den Kantonen eingebunden werden. Wenn man es schaffte, alle Kantone ins Boot zu holen und ihnen genügend Vorteile vor Augen zu führen, würde es die SP schwer haben, ihren eigenen Anhang unter Kontrolle zu halten. Bekanntlich spielen die kantonalen Fraktionen in der Parteienlandschaft der Schweiz ja eine wesentlich stärkere Rolle als in Deutschland. Die Rolle der Bundespartei ist damit stark von der Zustimmung der sozialistischen Partei in den Kantonen abhängig. Diese aber konnten es sich nicht erlauben, einem Projekt die Zustimmung zu verweigern, das in vielen Fällen eindeutige Gewinne für die Finanzierungskapazitäten und die Autonomie der Kantone versprach. Damit aber war der Standpunkt der SP auf der Bundesebene geschwächt und konnte sich im Endeffekt auch nicht durchsetzen.

Dies zeigt, wie wichtig es ist, andere Spannungslinien als die territorialen aus diesem komplexen Verhandlungsfeld herauszuhalten. Die Konzentration auf den Territorialkonflikt ist wesentlich und dies wurde bei der Projektorganisation auch berücksichtigt. Die eindeutige Konzentration auf die Vertreter aus der Exekutive hat es fast bis zur Verkündung der Botschaft möglich gemacht, die Diskussion auf der territorialen Konfliktachse zu verorten und die parteipolitische Konfliktachse im Grossen und Ganzen herauszuhalten. Diese Konfliktachse wurde zwar bei den parlamentarischen Diskussionen stärker, blieb aber nachrangig, da das gesamte Projekt auf der Logik der Befriedung von Territorialinteressen aufgebaut war.

3.2.12 Der Exekutivföderalismus als Faktor für eine erfolgreiche Verfassungsreform

Diese Diskussion zeigt, dass der Erfolg des Ganzen auch durch die Ausschaltung der Legislative bestimmt wurde. Am Anfang war die Reform ein Projekt der Finanzexekutive und wurde dann zwar breiter angelegt, blieb aber immer noch ein Projekt, das weitgehend

zwischen Regierungsmitgliedern ausgehandelt wurde. Die bedeutende Rolle der KdK als Vertretung der Regierungsdirektoren bestätigt dies. Die Exekutive musste dann schliesslich Mehrheiten im Parlament suchen, aber die gesamte Vorbereitungsphase war im Sinne der und durch die Exekutive erfolgt. Von daher konnten auch Machbarkeitsgesichtspunkte wesentlich stärker nach vorne treten und parteiideologische Gesichtspunkte in den Hintergrund treten.

Hinzu kommt, dass der fertige Kompromiss – dies kennen wir auch aus der bundesrepublikanischen Praxis –, der mühsam genug und über lange Jahre vorbereitet zustande gekommen war, vom Parlament schliesslich kaum mehr abgelehnt werden konnte. Die NFA ist in dieser Hinsicht fast ein Paradebeispiel des Exekutivföderalismus. Auf welcher Grundlage und mit welcher Hinsicht hätte sich das Parlament hinstellen und das Projekt als Ganzes hinterfragen können? Diskussionen über Einzelfragen gab es, aber die eigentliche parlamentarische Diskussion fand relativ schnell und ohne grössere Konflikte statt. Dies bestätigt die Pfadabhängigkeit des Verfahrens: Auch für das Parlament kam ein Scheitern-Lassen nicht in Frage. Alternativen standen nicht zur Verfügung. Unter diesen Bedingungen hatte das Parlament eigentlich keine Chance, das ganze Projekt abzulehnen.

3.2.13 Keine Verfassungsreform ohne eine Berücksichtigung der Kompensationslogik

Abschliessend sollte auch noch einmal klar gestellt werden, dass trotz der gelungenen Separierung der Erarbeitung einer „Verfassungstheorie“ und der Konkretisierung des Projekts auf der Verteilungsebene das gute Gelingen der NFA davon abhing, dass sich fast niemand der territorialen Akteure als Verlierer zu fühlen brauchte. Um dies zu erreichen, waren auch bei der NFA Kompromisse im Sinne einer Kompensationslogik nötig, die die Effizienz zum Teil in Frage stellten. Dies wurde dann auch prompt in den begleitenden Gutachten vermerkt. Die Einführung des Härteausgleichs etwa entsprach nicht den Idealvorstellungen eines effizienten Modells und auch der Lastenausgleich blieb in dieser Hinsicht umstritten. Trotzdem war es nötig gewesen, diese Kompromisse zu machen, um den nötigen Konsens herzustellen. Tatsächlich aber sind dabei die zugrunde gelegten allgemeinen Prinzipien nie in Frage gestellt worden. Und dies war das Entscheidende. Man konnte die Kohärenz des Projekts über die geschickte Nutzung von Experteneinfluss und sensibles Management retten. Dies ist der eigentliche Erfolg dieses komplexen und umfassenden Projekts, das tatsächlich einen Systemwechsel in Governance des Föderalismus und in der Finanzordnung bedeutete.

Dabei hat es sicherlich auch Verlierer gegeben, die aber nicht auf der Konfliktachse der territorialen Interessen zu finden sind. Dazu zählen sicherlich die Parlamente, die nicht nur bei der Entscheidungsfindung eine nachgeordnete Rolle besaßen – und zwar sowohl auf

Bundes- wie auf kantonaler Ebene – sondern auch durch einige der neuen Verfahren brüskiert wurden, so etwa durch die Einführung der interkantonalen Verträge, bei denen der Bund im Notfall ja Kantone zur Teilnahme verpflichten kann. Insgesamt ist die Rolle der Exekutive auf Kosten der Legislative durch die NFA gestärkt worden. Dies passt in die Logik der von New Public Management und Ökonomischer Theorie des Föderalismus angeleiteten Reform, die ja Legitimationsfragen unberücksichtigt lassen und Machbarkeitsfragen hervorheben. Hier gibt es also weitere Reibungspunkte (Rhinow 2006). Gleichzeitig lässt sich aber auch erkennen, wie pfadabhängig das Gelingen des Projekts gewesen ist: Obwohl manche dieser Fragen demokratischer Legitimation und die Rolle der Parlamente schon während der parlamentarischen Diskussion angeschnitten wurden, gab es kaum eine nennenswerte Opposition der Parlamente gegen das Projekt.

4 LEHREN

Lassen Sie mich thesenartig einige Lehren aus dem Vorhergehenden ziehen. Meine Frage ist dabei, welche Faktoren in der Schweiz positiv für die Verwirklichung der Verfassungsreform gewesen sind.

(1) *Es ist wichtig, „Verfassungstheorie“, also kausale Theorien über die Wirkung von allgemeinen Regeln in der Verfassung, von Verteilungsfragen zu trennen.* Diese Lehre aus der „Constitutional Economics“ wurde in der Schweiz verwirklicht. Drei Bedingungen brauchte es hierfür:

- ❖ es musste eine relativ kohärente und konsistente Kausaltheorie zur Verfügung stehen;
- ❖ hierfür bedurfte es einer relativ homogenen Akteursgruppe, die eine solche Kausaltheorie praktisch unbeeinflusst von anderen politischen Geschäften erledigen konnte;
- ❖ die Diskussion der Verfassungstheorie sollte möglichst separiert von der Diskussion über Verteilungsfragen stattfinden. Dies wurde in der Schweiz über die zwei hintereinander statt findenden Vernehmlassungen erreicht.

Die Verteilungsebene lässt sich aber selbstverständlich nicht ausschalten. Diskussionen auf dieser Ebene sollten nicht nur Nullsummenlösungen vermeiden, sondern möglichst Gewinne für alle versprechen. Die Effizienz als globaler Rahmen und die Kausaltheorien um sie herum erfüllten diese Bedingung. Ausserdem müssen Kompensationszahlungen, vor allem seitens des Bundes, immer möglich sein.

(2) *Die betroffenen Akteure sollten so weitgehend wie möglich Mitwirkungs-, Teilhabe- und Gestaltungsrechte erhalten*, nicht einfach nur, um späteren Widerstand bei der Abstimmung zu vermeiden, sondern vor allem um die Akteure an das Projekt zu binden, Verantwortung zu schaffen und die Herausbildung gemeinsamer Sichtweisen möglich zu machen. Mitwirkung an sich kann keine hinreichende Variable für erfolgreiche Verfassungsreform sein wie der Fall Deutschland lehrt, wo ja die Länder über den Bundesrat paritätisch in die Föderalismusreform eingespannt waren. Mitwirkung muss zusätzliche Randvariablen haben wie zum Beispiel die Existenz eines kaskadenartigen Gesetzgebungsprozesses, der die Akteure Schritt für Schritt aneinander spannt; die Existenz eines kollektiven Akteurs auf Seiten der Mitgliedstaaten, der eine gewisse Verpflichtungsfähigkeit garantieren kann; der glaubwürdige Wille aller Beteiligten, zu gemeinsamen Gewinnen zu kommen und nicht nur zu individuellen Vorteilen, wie es noch beim Dossier Neuordnung in der Schweiz der Fall gewesen ist.

(3) *Die Komplexität der Materie ist von Bedeutung für ein gutes Gelingen von Verfassungsreformen*. Dies ist keine neue Erkenntnis. Je komplizierter und technischer die Materie, umso mehr steigt der Wert wissenschaftlicher Expertisen und damit auch die Chance auf problemlösende Vorschläge und umso schwieriger wird es, umfassende Alternativen zu entwickeln. Dies schützt das gesamte Vorhaben und macht es leichter, im parlamentarischen Prozess zu bestehen. Also gerade die Verknüpfung von Finanzausgleich und Neuordnung der Aufgabenteilung, der ja über die Ökonomen ins Spiel kam, hat die notwendige Komplexität erzeugt, die nötig war, um das Projekt durchzusetzen. Gerade die Parzellierung dieser beiden Materien in der Bundesrepublik (Föderalismusreform I und II) dürfte darum als nachteilig angesehen werden. Hinzu kommt, dass sich in Deutschland auch kein übergreifendes kausales Modell abzeichnet, das die beiden Materien miteinander verknüpfen könnte. In der Schweiz ist genau dies gelungen.

(4) *Ideen sind von Bedeutung. Es bedarf eines globalen Rahmens, eines „frames“, der an der Funktionalität des Systems orientiert ist und dazu verwendet werden kann, das Allgemeine in der Verfassungsreform hervorzuheben*. Die „Effizienz“ und die sie umgebenden Kausaltheorien von New Public Management und Ökonomischer Theorie des Föderalismus haben hierzu beigetragen. Hierüber konnten Partikularinteressen zwar nicht überwunden, aber im Diskurs doch immer wieder auf die allgemeine Ebene bezogen und so relativiert werden. Neben dem globalen Rahmen war auch die Subsidiarität als „focal point“ wichtig, als ein Versicherungsmechanismus, der glaubwürdig die Kantone vor Übergriffen des Bundes bei der Verfassungsdebatte schützen konnte. Solche „focal points“ müssen in den

Verfassungsdebatten gefunden werden.

(5) *Die Fragmentierung der Mitgliedsstaaten sollte möglichst vermieden werden, weil dies Partikularinteressen Tür und Tor öffnet.* Von daher war die Rolle der KdK als kollektiver Akteur ein ganz wichtiger Schritt für das Gelingen der Reform. Diese konnte in vielerlei Hinsicht disziplinierend und befriedend wirken.

(6) *Die Reduktion der Zahl der Akteure gerade in der Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen ist wichtig.* Dies demonstriert die Schweiz erst über die Entwicklung des Vorschlags für die erste Vernehmlassung, bei der das Subsystem der Finanzexekutive praktisch alleine auf sich gestellt war. Und dies zeigt auch die darauf folgende Beschränkung der Akteure auf die Exekutive. Eine solche Beschränkung der Zahl der Akteure ist wichtig, um einen Grundkonsens zu schaffen und ein relativ einheitliches Projekt zu entwickeln, das daraufhin genügend Überzeugungskraft in den weiteren Diskussionen mit Einbezug aller Akteure hat. Wichtig ist ausserdem, eine Kumulierung von Konfliktachsen zu vermeiden. Die weitgehende Ausschaltung der parteipolitischen Konflikte in der Diskussion hat viel zur Möglichkeit eines Ausgleichs beigetragen.

(7) *Partikularinteressen können vor allem dann überwunden werden, wenn das bestehende System bzw. Modell in den Augen aller Akteure desavouiert ist.* Häufig bedarf es hierfür eindeutiger Diagnosen, die dies belegen können. *Gleichzeitig müssen Alternativen zur Verfügung stehen, die glaubwürdig ein effizienteres System versprechen.*

(8) Schliesslich ist das *Projektmanagement* entscheidend. Dies ist in diesem Vortrag noch zu wenig gewürdigt worden (siehe aber Larpin 2006). Es ist aber deutlich, dass eine auf Dauer angelegte Projektleitung, die immer wieder engagiert die allgemeinen Prinzipien in die Diskussion einbringen kann, ein wichtiges Mittel für den Erfolg ist.

Dies Faktoren bzw. Variablen scheinen vor dem Hintergrund des Falles Schweiz für eine erfolgreiche Verfassungsreform wichtig. Auf dieser Grundlage lässt sich aber nicht beurteilen, welche der Faktoren hinreichend oder notwendig sind oder welche Kombinationen von Faktoren zusammenwirken müssten. Sie helfen aber, um in einem weiteren Schritt eine vergleichende Analyse von Verfassungsreformen in Staaten anzuleiten, die dann mit Hilfe geeigneter Methoden – wie zum Beispiel der Fuzzy-Set Analyse – zu mehr generalisierenden Aussagen führen kann.

LITERATURVERWEISE

- Benz, Arthur. 2002. Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung. In *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Sonderheft 32/2001 der Politische Vierteljahresschrift, edited by Arthur Benz and Gerhard Lehbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag. pp. 9-52.
- Edelman, Murray. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana und Chicago: University of Illinois Press.
- Fleiner, Thomas. 2002. Recent Developments of Swiss Federalism. *Publius* 92 (2):97-123.
- Freiburghaus, Dieter. 2001. Aufgabenentflechtung und neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Zur aktuellen Reformdebatte in der Schweiz. Diskussionspapier präsentiert auf der Konferenz: Wandel in föderativen Staaten in Berlin, 8-9. Juni 2001.
- Garrett, Geoffrey, and Barry Weingast. 1993. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane. Ithaca: Cornell University Press. pp.
- Jobert, Bruno, and Pierre Muller. 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- Katzenstein, Peter J. 1984. *Corporatism and Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Larpin, Blaise. 2006. *Réformes contemporaines du fédéralisme : le cas suisse à la lumière de l'expérience allemande*. Vol. MA. Lausanne: Institut d'Etudes Politiques et Internationales. University of Lausanne.
- Rhinow, René. 2006. Le fédéralisme suisse: L'approche juridique. In *Le fédéralisme suisse*, edited by René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner and René Rhinow. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes. pp. 61-88.
- Scharpf, Fritz W. 1988. The joint-decision trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration* 66 (3):239-278.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games real actors play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Vanberg, Viktor, and James M. Buchanan. 1989. Interests and Theories in Constitutional Choice. *Journal of Theoretical Politics* 1 (1):49-62.
- Weingast, Barry R. 1995. A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas: Shared Belief Systems and State Sovereignty in International Cooperation. *Politics & Society* 23 (4):449-464.
- Wettstein, Gérard. 2002. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) - Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung. *Leges* (2):35-54.
- Zintl, Reinhard. 1992. Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, edited by Arthur Benz, Fritz W. Scharpf and Reinhard Zintl. Frankfurt a.M.: Campus. pp. 97-146.