

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Peter Hablützel / Jürg Müller-Muralt, Bern / Unterseen, 17. Mai / 30. Dezember 2010

Hundert Jahre Finanzdirektorenkonferenz (21.05.1910/2010) *

Management Summary

Vor hundert Jahren, am 21. Mai 1910, gaben sich die kantonalen Finanzdirektoren als Konferenz (FDK) eine feste Struktur und die Rechtsform eines Vereins. Sie waren bereits früher in unregelmässigen Abständen zusammengekommen. In der ersten Phase prägte der Freisinnige Hermann Obrecht, Solothurner Regierungsrat und späterer Bundesrat, die FDK und machte sie zu einer wichtigen Plattform, um das öffentliche Finanzwesen der Schweiz zu professionalisieren. Der Erste Weltkrieg hatte grosse Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Mit der Kriegssteuer brach der Bund erstmals in die finanzpolitische Domäne der Kantone ein und machte ihnen das immer wichtiger werdende Substrat der direkten Steuern streitig.

In der Weltwirtschaftskrise der Dreissigerjahre und unter dem Vollmachtenregime im Zweiten Weltkrieg verschob sich die Macht im Staate – auch in der Steuerpolitik – auf die Bundesebene. Dieser Trend setzte sich nach dem Krieg fort. Modernisierung und Zentralisierung schienen Synonyme geworden zu sein. Selbst zahlreiche ureigene Aufgaben konnten die Kantone nur noch mit Bundesunterstützung bewältigen. Die schleichende Zentralisierung machte die Kantone zu Verwaltungsregionen. Der einst vitale Föderalismus degenerierte zum Vollzugsföderalismus; vielen erschien er gar als eine politische Bremse der gesellschaftlichen Modernisierung.

Die Kantone standen zu Beginn der 1990er Jahre vor der entscheidenden Frage, weiter an Bedeutung zu verlieren oder sich neu zu positionieren. Mit dem Projekt einer Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), das 2008 in Kraft getreten ist, konnte dem Föderalismus neues Leben eingehaucht werden. Die FDK war bei diesem grossen Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen eine treibende Kraft. Ihre Führungsrolle stellte sie auch unter Beweis, als erstmals in der Geschichte des Bundesstaates das Kantonsreferendum ergriffen wurde und das Stimmvolk 2004 ein Steuerentlastungspaket des Bundes klar ablehnte. Ob die FDK die neuen Chancen eines kooperativen Föderalismus weiter zu nutzen versteht, wird sich nicht zuletzt bei der Behandlung internationaler Fragen des Steuerrechts und in der Suche nach dem richtigen Mass im interkantonalen Steuerwettbewerb weisen.

*) Der Text gibt die persönliche Auffassung der beiden Autoren wieder.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	1
Inhaltsverzeichnis	2
1 Auftrag und Auftragsabwicklung	3
2 Ausgangslage und Problemstellung	4
3 Gründungs- und Konsolidierungsphase (1904 – 1918)	5
3.1 Finanzpolitik vor 100 Jahren	5
3.2 Gründung der FDK als Verein und die Rolle Obrechts	6
3.3 Der Erste Weltkrieg als Modernisierungsschub	7
4 Zentralisierung und Krise des Föderalismus (1918-1990)	10
4.1 Die Kantone geraten in Abhängigkeit vom Bund	10
4.2 Steuerharmonisierung	11
5 Globalisierung und neu erwachter Föderalismus (seit 1990)	14
5.1 Wachsende Bedeutung der Direktorenkonferenzen	14
5.2 Suche nach einer neuen Föderalismus-Formel: die NFA	15
5.3 Finanzdirektoren in einer Vorreiterrolle	17
5.4 Die Rolle in der Aussenpolitik	18
5.5 Suche nach dem richtigen Mass im Steuerwettbewerb	19
6 Zukunftsfragen aus historischer Perspektive	21
7 Verwendete Materialien und Literatur	23

1 Auftrag und Auftragsabwicklung

Mit Schreiben vom 12.09.2009 hat der Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz, Dr. Andreas Huber, Peter Hablützel beauftragt, eine kurze Geschichte der FDK zu erarbeiten. Am 21.05.10 könne die Konferenz ihren 100. Geburtstag feiern. Die FDK wünsche zuhanden ihrer „Jubiläumstagung“ vom 20./21.05.10 einen Bericht von 10 bis 20 Seiten und eine Kurzfassung für die Presse. Der Beauftragte erhielt nötige Unterlagen aus dem letzten Jahrzehnt (Protokolle, Jahresberichte etc. 1999 bis 2009) in elektronischer Form. Über die ersten 90 Jahre der FDK finde sich das Material im Archiv der FDK, eingelagert im Zuger Staatsarchiv.

Mit freundlicher Unterstützung des Zuger Staatsarchivars, Dr. Peter Hoppe, und dessen Mitarbeiterin Brigitte Schmid, Archivarin, konnte sich der Beauftragte einen Überblick über die in Zug lagernden Archivbestände der FDK verschaffen: Unter Signatur G 317 sind etwa 80, unter Signatur G 601 gut 100 Archivschachteln (7 cm dick, also mit gut 500 Blatt Papier) vorhanden. Sie beinhalten Dokumente im Umfang von etwa 100'000 Seiten. Mit dem zur Verfügung stehenden (Zeit-)Budget war das nicht zu bewältigen, zumal die Bestände verschiedener Provenienz (Verwaltungen von Zürich, St. Gallen, Zug und Luzern) entstammen und nach unterschiedlichen Systemen abgelegt worden sind. Immerhin sind u.a. die Protokolle der Konferenz von 1904, 1913 und 1915 bis 1991 – allerdings mit einigen Lücken – und die Protokolle des Vorstands 1937 bis 1991 – vereinzelt auch früher – greifbar. (Die ganzen Bestände der FDK durchzusehen, zu ordnen und aufzuarbeiten dürfte mehr als ein halbes Jahr Archivarbeit in Anspruch nehmen, könnte sich aber als Grundlage für eine Master- oder Doktorarbeit in Wirtschafts- resp. Neuerer Schweizergeschichte durchaus lohnen.)

Aufgrund der geschilderten Sachlage ist der Auftrag im Einverständnis mit dem Auftraggeber Ende März 2010 so präzisiert worden, dass das Schwergewicht des Berichts einerseits auf die Entstehungs- und Konsolidierungsphase der FDK und andererseits auf die Entwicklung der letzten 20 Jahre gelegt wird. Zur Unterstützung bei der Auswertung des Materials und bei der Abfassung des Berichts (namentlich des Kapitels 5) durfte Jürg Müller, gelernter Historiker und Journalist, herangezogen werden. Auf Wunsch des Auftraggebers ist der Bericht Ende 2010 leicht überarbeitet und stellenweise etwas ergänzt worden, insbesondere durch das Kapitel 4.2 zur Steuerharmonisierung. Der vorliegende Text gibt die Auffassung der beiden Autoren wieder; für die Interpretation der Geschichte der FDK tragen sie die Verantwortung.

2 Ausgangslage und Problemstellung

Die Geschichte der Finanzdirektorenkonferenz ist wenig bekannt und bisher kaum aufgearbeitet worden. Man ist erstaunt zu hören, dass die FDK schon vor hundert Jahren gegründet worden ist. Das hängt damit zusammen, dass dieses Gremium in der breiteren Öffentlichkeit und von der Wissenschaft eigentlich erst in den letzten Jahren wirklich zur Kenntnis genommen wird. Erst die NFA, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, sowie der Erfolg des Kantonsreferendums gegen ein Steuerentlastungspaket des Bundes 2004 haben die wichtige Rolle der FDK bekannt gemacht. Wer sich für Probleme und Chancen des Föderalismus in der Schweiz interessiert, wird dieses Gremium in Zukunft besser zur Kenntnis nehmen müssen, denn es spiegelt die Entwicklung unseres Staatswesens an der heiklen Schnittstelle zwischen Kantonen und Bund.

Die Schweiz ist keine Nation mit einer gemeinsamen Sprache und Kultur. Sie ist aus dem Zusammenschluss verschiedenartiger kleiner Einheiten entstanden, zuerst der „Alten Orte“, dann der Kantone, die ihre je eigenen Identitäten als Räume der aktiven politischen Gestaltung entwickelt und sich nicht als Verwaltungsbezirke aus einem grösseren Gebilde ausdifferenziert hatten. Diese historischen Ursprünge haben den schweizerischen Föderalismus geprägt. Die Gliedstaaten nehmen grossen Einfluss auf die Entscheidungen des Zentralstaats und sie haben viel Autonomie bewahren können. Auch nach dem revolutionären Übergang 1847/48 vom Staatenbund zum Bundesstaat blieben die politischen Identitäten lange auf Kantone und Gemeinden fokussiert; in deren Strukturen haben sich die Machtpositionen entwickeln lassen, ohne die in der Politik nichts läuft.

Die institutionelle Stabilität der Schweizer Politik grenzt an ein Wunder, wenn man bedenkt, welche gewaltige Entwicklung Wirtschaft und Gesellschaft in den letzten 150 Jahren erfahren haben. Unser politisches System hat die Spannungen und Probleme des Modernisierungsprozesses lange erstaunlich gut verarbeiten und absorbieren können. Erst in den letzten Jahren sind grössere Anpassungen – auch und gerade der föderativen Elemente im Entscheidungs- und im Umsetzungsprozess – unausweichlich geworden. Das hängt stark mit den Veränderungen im Umfeld zusammen, in dem sich die Schweiz heute bewegt. Um diese Veränderungen besser verstehen und die sich daraus ergebenden Chancen und Gefahren klarer erkennen zu können, müssen wir sie auch aus einer historischen Perspektive betrachten. Die interessante Geschichte der Finanzdirektorenkonferenz bietet dazu hervorragendes Anschauungsmaterial.

3 Gründungs- und Konsolidierungsphase (1904 – 1918)

3.1 Finanzpolitik vor 100 Jahren

Das älteste Dokument, das wir im Archiv der FDK gefunden haben, ist das Protokoll einer Konferenz der Finanzdirektoren vom 26. November 1904 (!) in Neuenburg. Es handelt sich um ein vergilbtes Heft von acht Druckseiten, noch nicht in einem DIN Format (dieses entstand erst 1922). Tiefdruck war damals die einzige Möglichkeit, Schriftstücke effizient zu vervielfältigen. Deshalb sind bei älteren Archivbeständen neben Handschriftlichem häufig Druckschriften (Einladungen, Protokolle, Referate, Mémoires etc.) anzutreffen; die Schreibmaschine mit Kohlepapier und Durchschlag auf hauchdünnes „Seidenpapier“ kam bei kleineren Auflagen zum Einsatz, z.B. für die Unterlagen von Vorstandssitzungen (und das gross „I“ wurde noch als „J“ getippt, also „Wir danken Jhnen...“). Es ist wichtig, sich auch dieser materiellen Seite der damaligen Kultur zu vergewissern. Das kann eine gewisse „Verfremdung“ bewirken. Bedenken wir beispielsweise, dass Neuenburg 1904 erst seit drei Jahren von Bern mit der dampfgetriebenen Eisenbahn erreichbar war. Diese „Verfremdung“ bewirkt die nötige Distanz zu den Dokumenten, auch wenn ihr Inhalt uns manchmal völlig modern und vertraut erscheint. Vergessen wir nicht, dass sie vor dem Kontext der Ereignisse und Zustände vor mehr als 100 Jahren geschrieben worden sind und von uns Heutigen auch entsprechend interpretiert werden sollten.

Zur „Conférence des directeurs des finances des Cantons“ von Ende November 1904 auf Schloss Neuenburg waren die Vertreter von 17 Kantonen angereist. Unter Vorsitz des Luzerner Finanzdirektors Schmid diskutierten sie ein Thema, das uns äusserst modern erscheint: Wie können die Interessen der Kantone gegenüber der Nationalbank gewahrt und allfällige Gewinne gerecht verteilt werden? Diese Frage ist immer wieder aufgetaucht, etwa Ende der 1930er Jahre, als die Nationalbank ins Offenmarktgeschäft einsteigen wollte und die Finanzdirektoren befürchteten, die SNB könnte die Kantonalbanken konkurrenzieren (Protokolle der FDK vom 05.03. und 16./17.04.1937 sowie Bericht des Direktoriums des SNB vom 08.04.1937), oder vor gut zehn Jahren, als es darum ging, den Gewinn aus veräusserten Goldbeständen der SNB zu verteilen. Was die Neuenburger „Conférence“ von 1904 betrifft, so muss man folgenden Kontext bedenken: Die Verfassung von 1848 hatte dem Bund nur das Münzregal übertragen, nicht aber das Banknotenmonopol. 1865 trat die Schweiz der Lateinischen Münzunion bei, was zu einer beinahe vollständigen Integration der Schweizer Währung in das französische System führte; noch während des Ersten Weltkriegs waren in der Schweiz mehr französische Francs im Umlauf als Schweizer Franken. Mit der Verfassungsrevision 1874 erhielt der Bund die Aufgabe, das teils kantonale, teils private Banknotenwesen zu regeln, und 1891 erhielt er sogar das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten. Aber dazu kam es vorerst nicht. Vielmehr entbrannte ein erbitterter Streit um die Ausgestaltung dieser neuen Bundeskompetenz. So scheiterte 1897 die Errichtung einer Bundesbank am Referendum. Ein weiteres Projekt erlitt schon im Parlament Schiffbruch. Erst nach langen Diskussionen um das Konzept des Noteninstituts als Staats- oder als Privatbank fand man 1905 endlich einen typisch helvetischen Kompromiss, der den Interessen des Bundes, der Kantone und der Privatwirtschaft zu genügen vermochte. Dem Protokoll kann entnommen werden, dass sich die Finanzdirektoren schon am 12. September 1904 an einem Treffen in Luzern mit dieser Frage befasst und eine Kommission un-

ter Regierungsrat Ernst (ZH) eingesetzt hatten. Ernst, als Grütlianer und Sozialdemokrat der erste Arbeitervvertreter in einer kantonalen Exekutive, machte sich für eine Staatsbank stark, wurde aber nur von wenigen Kollegen wie dem Freisinnigen von Arx (SO) unterstützt; die grosse Mehrheit äusserte sich gegen eine reine Staatsbank und stimmte einem Mémoir an die Bundesversammlung zu, das den sich abzeichnenden Kompromiss unterstützte. Im Sommer 1907 konnte die Schweizerische Nationalbank ihren Geschäftsbetrieb aufnehmen, was als eine notwendige Voraussetzung für die später florierende Finanzwirtschaft in unserem Land gelten kann.

3.2 Gründung der FDK als Verein und die Rolle Obrechts

Am Ende der Sitzung in Neuenburg stellte Messner (SG; 1915-18 im Bundesdienst zur Organisation der Kriegs- und Kriegsgewinnsteuer) den Antrag, dass man sich in Zukunft regelmässiger treffen sollte, was Unterstützung fand; die nächste Sitzung wurde für Mai 1905 in Genf geplant. Leider fehlen dann die Protokolle, auch von der Zusammenkunft in Solothurn am 21. Mai 1910, als „Bestimmungen betreffend die interkantonale Finanzdirektoren-Konferenz“ verabschiedet wurden. In fünf Punkten hat man damals Zweck, Organisation und Finanzen festgelegt. Damit entsprach die Konferenz den Kriterien eines Vereins, wie sie Ende 1907, also erst zweieinhalb Jahre zuvor, im ZGB festgeschrieben worden waren. Um „die gegenseitige Föhlung zu fördern und gemeinschaftliche Interessen der kantonalen Finanzwesen wahrzunehmen“, wollte man sich mindestens einmal jährlich versammeln. Alljährlich sollten auch ein Vorort und ein dreiköpfiger Vorstand ernannt werden; als Präsident des Vorstandes und Vorsitzender der Konferenz hätte jeweils der Finanzdirektor des Vorortskantons zu walten. Die Kosten für Druckaufträge, Expertenonorare etc. wollte man nach Massgabe der kantonalen Bevölkerungszahl auf die beteiligten Finanzdirektionen verteilen. Die Konferenzmitglieder verpflichteten sich ausdrücklich zu einem regelmässigen Austausch von Staatsrechnungen, Bugets, Entwürfen von Steuergesetzen und steuerstatistischen Arbeiten jeder Art.

Diese Stossrichtung und der Entstehungsort Solothurn lassen vermuten, dass bereits bei der Erarbeitung der Statuten die Hand einer starken Persönlichkeit mit im Spiele war. (Starke Persönlichkeiten sollten übrigens die Geschichte der FDK immer wieder prägen.) Der Freisinnige Hermann Obrecht, Sohn eines Uhrmachers und Landwirts in Grenchen, vom Primarlehrer, Kanzlist und Redaktor 1909 mit 27 Jahren zum Regierungsrat aufgestiegen, drückte der FDK während mehr als einem Jahrzehnt seinen Stempel auf und machte sie zu einer wichtigen Plattform, um das öffentliche Finanzwesen der Schweiz zu professionalisieren. Am 23. August 1913 brachte er seine Kollegen an einer Sitzung in Fribourg trotz starker Bedenken und Widerstands dazu, einen Schritt in Richtung einheitlicher Steuer- und Finanzstatistik für Bund, Kantone und Gemeinden zu wagen. Mit dem klaren Ziel, Vergleichbarkeit und „mehr Einheitlichkeit ins materielle Fiskalrecht“ zu bringen, initiierte Obrecht eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Wissenschaft. Ergebnis dieser Bemühungen waren u.a. vier Bände mit dem Titel „Der Finanzhaushalt der Schweiz“, herausgegeben im Auftrag der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren von Prof. Jakob Steiger und 1915-1919 erschienen bei Stämpfli & Cie. in Bern. Die Solothurner Verwaltung hatte die Vorlagen für die Erhebungen in den Kantonen erarbeitet. Am 18. Oktober 1916 rapportierte Obrecht seinen Kollegen, die sich zur Konferenz in Olten eingefunden hatten: Band I (Systematischer Teil) befindet sich im Druck, Band II (Bund) habe sich kriegsbedingt verzögert, Bände III (Kantone) und IV (Gemeinden)

seien zwar erschienen, würden aber kaum gekauft; die Kantone hätten statt wie erwartet 200 Exemplare bisher nur deren 72 erworben. Das flauere Interesse an dieser Arbeit sei sehr enttäuschend, umso mehr als die Ergebnisse der Umfrage mangelnde Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen und damit einen hohen Handlungsbedarf aufzeigten. Jetzt brauche es Empfehlungen oder gar Direktiven, wie eine moderne Staatsrechnung auszusehen habe. Dagegen wurden starke Vorbehalte laut. So sträubte sich der Freisinnige Scheurer (BE, nachmaliger Bundesrat) gegen eine Vereinheitlichung des Steuerwesens; gerade in den unterschiedlichen Instrumenten finde doch die Individualität der Kantone Ausdruck. Aber der Vorstand konnte sich mit seinem Vorschlag durchsetzen, eine Kommission bestehend aus Obrecht, Ernst, Clottu (lib. NE) und Büchler (freis. AR) solle die Probleme studieren und Vorschläge ausarbeiten.

Obrecht wurde 1917 auch der erste nebenamtliche Sekretär der FDK. Der Weltkrieg hatte die öffentlichen Finanzen und namentlich das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen derart verändert, dass sich die Konferenz vom 18. Oktober 1916 in Olten vor der Notwendigkeit sah, das Finanzwesen besser zu organisieren. Ein ständiges Sekretariat nach dem Vorbild der Erziehungsdirektorenkonferenz sollte als aktive Zentralstelle die gemeinsamen Interessen der Kantone namentlich auch gegenüber dem Bund besser wahrnehmen und die Arbeit der FDK effizienter gestalten. Es gab zwar noch einige Bedenken, nicht zuletzt wohl gegen die Dynamik des zur Wahl stehenden Kandidaten, und man einigte sich schliesslich auf ein Provisorium für das Jahr 1917. Der Widerstand gegen Obrecht flammte nochmals kurz auf, als dieser 1917 aus ökonomischen Gründen sein Regierungsamt aufgab und in die private Wirtschaft wechselte, sein Nebenamt als Sekretär der FDK aber beibehalten wollte. 1918 wurde er in den Nationalrat gewählt, und er hat in der Folge als gewiefter Verbindungsmann zum Parlament und zum Eidg. Finanz- und Zolldepartement so hervorragende Arbeit geleistet, dass die Kritik rasch verstummte. Ständig bemühte er sich um die Anliegen der Kantone, versuchte sie auf eine fortschrittliche Linie zu bringen und bombardierte das EFZD geradezu mit Eingaben und Vorschlägen. Obrecht, der seinen Einfluss auch als Oberstleutnant und mehrfacher Verwaltungsrat von Banken und Industrieunternehmen geltend machen konnte, krönte seine steile Karriere 1935 mit der Wahl in den Bundesrat, wo er Schulthess als Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements ablöste. Obrecht starb 1940 im Alter von 58 Jahren.

3.3 Der Erste Weltkrieg als Modernisierungsschub

Der Erste Weltkrieg hat die Entwicklung der Schweiz zu einem modernen Staat stark beschleunigt. Das lässt sich vor allem auch an den öffentlichen Finanzen zeigen. Bis 1914 war die Besteuerung des Vermögens für viele Kantone wichtiger als jene des Einkommens, und der Bund musste sich mit den Zoll-, Post- und Alkoholeinnahmen begnügen. Die Kosten der Kriegsmobilmachung und des Aktivdienstes sprengten diesen engen Rahmen, und am 6. Juni 1915 stimmte der Souverän mit 94,3 % (!) Ja und allen Ständen einer einmaligen, auf zwei Jahre verteilten Kriegssteuer zu, die progressiv ausgestaltet war und die Vermögen bis 2,5 %, die Einkommen bis 8 % belastete. Diese patriotische Opferbereitschaft ist beeindruckend, vor allem wenn man die kriegsbedingte Spaltung bedenkt, die die Nation entzweite (an der ETH wurde ein zweites Dozentenzimmer eingerichtet, damit sich die deutschfreundlichen und die frankophonen Professoren nicht begegnen mussten). Mit der Kriegssteuer war der Bund in einem doppelten Sinne in die Domäne der Kantone eingebrochen: Er

machte ihnen das wichtiger werdende Substrat der direkten Steuern strittig und provozierte gleichzeitig eine Harmonisierung der Veranlagung, weil die Kantone Erhebung und Bezug der Steuer durchführen mussten, dafür aber 20 % der Erträge für sich behalten konnten. Die Fragen von Gleichbehandlung aller Einwohner und Konkurrenz unter den Kantonen wurden diskutiert – schon damals etwa auch in Bezug auf die „Pauschalbesteuerung von Ausländern“ –, und diese Diskussionen wurden heftiger, als sich mit der langen Dauer des Krieges abzeichnete, dass der Finanzbedarf des Bundes ohne zusätzliche Einnahmen nicht gedeckt werden konnte. Gleichzeitig stand mit einer Volksinitiative der SP die Einführung einer dauerhaften direkten Bundessteuer zur Debatte. Werfen wir anhand des Protokolls einen Blick in den Tagsatzungssaal zu Baden, wo die Finanzdirektoren am 9. Oktober 1917 fast vier Stunden lang über ein eidgenössisches Finanzprogramm diskutierten.

Die FDK hatte sich schon am 24. April drei Referate zum Thema angehört. Ernst (sp ZH) hatte sich für die SP-Initiative stark gemacht, die mit ihren hohen Freibeträgen einer Reichumssteuer nahe kam, während Musy (kk FR) der dezidierten Stimmung in der französischen Schweiz gegen direkte Bundessteuern Ausdruck verlieh. (Musy war 1919 bis 1934 Bundesrat und Vorsteher EFZD; er geriet in den 30er und 40er Jahren in gefährliche Nähe zu Fronten und Nazis). Am radikalsten war aber Obrechts Vorschlag, ein Steuergesetz zu erarbeiten, das für Bund, Kantone und Gemeinden Geltung haben und die koordinierte Ausschöpfung des Steuersubstrats mit einer teilweise auch materiellen Harmonisierung verknüpfen sollte. Für die Konferenz in Baden war dieser Vorschlag zu revolutionär; da hätte man das Konzept von Prof. Speiser (bis 1914 lib. Finanzdirektor BS) einer zeitlich befristeten direkten Steuer für den Bund noch eher für realisierbar gehalten. Die Sozialdemokraten Wullschleger (BS) und Affolter (SO) unterstützten die SP-Initiative und forderten eine progressive direkte Bundessteuer, denn „solange die Zollbelastung besteht, leistet der kleine Mann an die öffentlichen Mittel schon zuviel“ (Wullschleger). Heinrich Ernst, mit 70 Jahren der Doyen der Versammlung, schlug gar klassenkämpferische Töne an: „Die Schuldenlast muss getilgt werden durch die Besitzenden, nicht durch die Masse der Mittellosen (...) Diese Inanspruchnahme der Besitzenden nach Massgabe ihrer Steuerkraft ist nur mittels der direkten Steuer möglich.“ Und er verstieg sich sogar zu einer kecken Prophezeiung: „Die Kantone werden nach und nach wie alles Irdische vergehen (...) Sie alle, wenn Sie in sich gehen, kommen um die Einsicht nicht herum, dass die Zukunft dem Bundesstaate gehört.“ Das entsprach staatspolitisch nicht dem Credo der Mehrheit. Wie viele hielt auch Hauser (kk SG) die hehren Grundsätze des Föderalismus hoch: „Alle sind wir Eidgenossen. Aber in vielen Fragen stehen wir uns oft geradezu fremd gegenüber. Es gehört zur Staatsklugheit, wenn wir die Eigenart der Landesteile im Leben und im Denken zu erhalten trachten. Darauf beruht die Beständigkeit der Schweiz.“

Nicht nur die Vertreter der welschen Schweiz hielten direkte Bundessteuern für einen Angriff auf die Souveränität und auf die Lebensfähigkeit der Kantone. Auch Blumer (dem. GL) lehnte sehr bestimmt selbst jede Wiederholung der Kriegssteuer ab, und Musy, Clottu (lib. NE) und Scheurer verwiesen den Bund auf das Feld der indirekten Steuern; pikant ist, dass Scheurer nicht nur vor einem drohenden Übergewicht der direkten Steuern in der Schweiz warnte, sondern auch mit Schwierigkeiten einer gerechten Erhebung argumentierte, nachdem er sich vier Jahre zuvor gegen jede Harmonisierung von Steuern und Staatsrechnungen, ja, auch gegen Instrumente zur interkantonalen Vergleichbarkeit der Steuerbelastung gewehrt hatte. Oft tendierte die steuerpolitische Debatte zu einem engagierten staatspolitischen Seminar zu werden;

sie führte schliesslich die Mehrheit zur Einsicht, dass der Bund zwar dringend neue Einnahmen brauche, diese aber nur ausnahmsweise auf dem Weg direkter Steuern hereinholen dürfe. Und so kam es schliesslich auch im Prozess der plebiszitären Entscheidungen heraus: Die sozialdemokratische Initiative wurde am 2. Juni 1918 mit 54 % Nein-Stimmen (und 13 3/2 Ständen) abgelehnt, während die erneute Erhebung einer ausserordentlichen Kriegssteuer am 4. Mai 1919 beim Souverän mit 65 % Ja-Stimmen (und 16 6/2 Ständen) noch einmal Gnade fand. Aber bezüglich dauerhafter Mehreinnahmen wurde der Bund vorläufig immer noch auf das Feld von Stempel-, Alkohol- und Tabaksteuern verwiesen.

Für das institutionelle Selbstverständnis hoch interessant war die Schlussdebatte im Badener Tagsatzungssaal, als man zur Abstimmung über die verschiedenen Anträge schreiten wollte. Links und rechts wurde geltend gemacht, dass es bei Vorschlägen zur Bundespolitik in der FDK nicht um das Ausmehren gehen dürfe; ein Beschluss könne ohnehin für niemanden verbindlich sein, und für den Vorsteher des EFZD (Bundesrat Motta hatte sich kurzfristig per Telegramm entschuldigen müssen) sowie das Bundesparlament sei ein ausführliches Protokoll mit allen Argumenten wichtiger als irgendwelche Abstimmungsergebnisse. Zwischen den Zeilen spürt man, dass die offene Aussprache unter Kollegen den meisten Mitgliedern so wichtig war, dass sie den Diskurs nicht durch den Druck zur Entscheidung frühzeitig kanalisieren und damit verfälschen wollten. So stimmte die Versammlung schliesslich einem Antrag des Vorsitzenden zu, gar keine Abstimmung vorzunehmen. Man konnte so pünktlich zum Bankett im Hotel zur Waage schreiten, wohin die Aargauer Regierung die ganze FDK sowie den Badener Stadtpräsidenten geladen hatte. Wer die Einladungen und Protokolle sowie die Korrespondenz von Vorstand und Sekretariat durchsieht, erhält den Eindruck, dass dieser informelle Teil der Konferenzen immer wichtiger geworden war. Man spricht heute oft von der Bedeutung der Netzwerke und vom notwendigen Kitt zwischen der persönlichen und der institutionellen Ebene; wie solche Netzwerke schon vor knapp hundert Jahren geknüpft und gepflegt wurden: auch das kann man den Akten der FDK entnehmen.

4 Zentralisierung und Krise des Föderalismus (1918-1990)

4.1 Die Kantone geraten in Abhängigkeit vom Bund

Der Erste Weltkrieg hatte nicht nur das Budget des Bundes aus dem Gleichgewicht gebracht. Die Nachkriegsdepression machte bald deutlich, dass auch die Kantone mit strukturellen Finanzproblemen zu kämpfen hatten. Über Jahrzehnte ertönte in der FDK – mit wenigen Unterbrüchen – lautstark die Klage, die Kantone hätten viel zu knapp bemessene Ressourcen, um die rasch wachsenden Staatsaufgaben in ihrem Kompetenzbereich zu finanzieren. Bereits gegen Ende 1918 diskutierte die FDK, ob es für die Kantone günstiger wäre, sich an einer geplanten Ausdehnung der Alkoholbesteuerung zu beteiligen und dafür dem Bund einen grösseren Anteil am Gewinn der Nationalbank zu überlassen. 1920 signalisierte die FDK gegenüber dem Bundesrat eine „beunruhigende Störung des finanziellen Gleichgewichts“ der Kantone, obwohl die Erhebung der Kriegssteuer für die Eidgenossenschaft den Gliedstaaten geholfen habe, ihr Steuersubstrat besser zu nutzen. Für das Jahr 1921 stellte man ein Defizit des Bundes von einem Viertel der Verwaltungsausgaben fest, während bei den Kantonen nur ein Achtel ungedeckt blieb. Aber Obrechts Analyse machte geltend, dass sich der Bund mit seinen Abgaben und indirekten Steuern im Wirtschaftsaufschwung wesentlich rascher erholen werde als die Kantone; deren schwergewichtig direkte Steuern würden sich jetzt eher als ein Nachteil erweisen.

Für viele Probleme, die die Kantone zu lösen hatten (wie etwa die hohen Kosten der Arbeitslosenunterstützung zu Beginn der 20er Jahre), suchten sie fortan Hilfe beim Bund. Dieser scheint die Dynamik konjunktureller Auf- und Abschwünge besser gemeistert zu haben als das Gros der Kantone. Die Krise der 30er Jahre führte zu einer Zentralisierung vieler Kompetenzen, und unter dem Vollmachtenregime im Zweiten Weltkrieg verschob sich die Macht im Staat vollends auf die Bundesebene, auch was die Steuerpolitik betraf. Nach dem Krieg schien dieser Trend zunächst gebrochen; bei der Einnahmenpolitik versuchte man, den Bund mit Hilfe einer Befristung seiner wichtigsten Kompetenzen an kurzer Leine zu führen. Aber die Wirtschaftsartikel und die neokorporatistischen Arrangements zwischen den Spitzenverbänden und dem Staat verstärkten den Einfluss des Bundes über den Ausbau der Infrastruktur und des Sozialstaats. Sowohl die Hochkonjunktur der drei goldenen Jahrzehnte nach 1945 wie auch der Strukturbruch in den 70er Jahren, sowohl das rasche Wachstum wie die Bearbeitung seiner krisenhaften Folgen liefen letztlich auf die Mühle des Zentralstaats. Modernisierung und die Zentralisierung staatlicher Aufgabenerfüllung schienen zu Synonymen geworden zu sein.

Auch im ursprünglichen Kompetenzbereich der Kantone lief vieles nur noch mit der Unterstützung des Bundes. Dieser machte seine Zahlungen aber von Auflagen abhängig, was die Kantone vollends zu seinen Vollzugsgehilfen zu degradieren schien. Soziale und geographische Mobilität, Binnenwanderung und Urbanisierung erschütterten auch die traditionelle politische Identitätsbildung: Während politische Karrieren und demokratische Legitimierung immer noch nach lokalen und kantonalen Mustern abliefen (und bis heute ablaufen!), erfuhren breitere Kreise die territoriale Segmentierung kaum mehr als Chance zur politischen Gestaltung. Namentlich die in der Schweiz relativ späte Tertiarisierung von Wirtschaft und Gesellschaft liess die Kantone und Gemeinden immer mehr als reine Verwaltungseinheiten erscheinen, die von

den neuen Mittelschichten und von modernen, weltoffenen Unternehmen des Dienstleistungssektors primär auf Steuervorteile sowie auf Effizienz und Qualität ihrer Servicefunktionen hin beurteilt und als Wohnort oder Firmensitz ausgewählt wurden. Die politische Macht blieb aber in den alten territorialen Strukturen zurück und verschaffte den vorwiegend ländlich orientierten Eliten, oft verbandelt mit einem kartellistischen Gewerbe, ein Übergewicht und namentlich starke Vetopositionen gegen die aufstrebenden Agglomerationen, in denen inzwischen mehr als die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebte. Der Föderalismus, der früher von der Stärke und Innovationsfreude der Kantone gelebt hatte, drohte zu einer politischen Bremse der gesellschaftlichen Modernisierung zu werden.

Ein Unbehagen gegenüber diesem Widerspruch von wirtschaftlicher und sozialer Dynamik einerseits, mentalem Traditionalismus und politischen Blockierungen andererseits machte sich schon in den 1960er Jahren bemerkbar. Max Imbodens „Helvetisches Malaise“ (1964) und die Bestrebungen zu einer Totalrevision der Bundesverfassung lassen sich als Ausdruck dieses Unbehagens lesen. Interessant ist, dass die Erneuerung des Föderalismus vor allem auch in politischen Kreisen propagiert wurde, denen das Ganze des schweizerischen Staatswesens am Herzen lag, wohl aus der gleichsam dialektischen Einsicht, dass die Kantone reformieren und in ihrem Selbstbewusstsein stärken müsse, wer dem Bundesstaat eine erfolgreiche Zukunft sichern möchte. Die Neue Helvetische Gesellschaft lancierte 1966 eine Diskussion über den schweizerischen Föderalismus und legte schon damals ein besonderes Gewicht auf die Fragen der horizontalen Kooperation. Alle Kantone und die NHG gründeten 1967 die ch.Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, die das gegenseitige Verständnis auf Kantonesebene und zwischen den Regionen in einer Zeit zu fördern verstand, in der die Dynamik und Komplexität der politischen Aufgaben immer mehr auch die Zusammenarbeit unter den Kantone in Konkordaten und landesweiten oder regionalen Konferenzen der Regierungen, Fachminister und Experten erforderten. Bis hin zur Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 1993 leistete die ch.Stiftung offizielle und wichtige informelle Unterstützung bei der Wiedererstarkung der föderativen Elemente im Bundesstaat.

Die Bemühungen auf Bundesebene um eine Erneuerung des Föderalismus hatten weniger Erfolg. Das Bestreben, die Verfassung total zu revidieren und damit die Architektur des Bundesstaates den modernen Herausforderungen anzupassen, glich einem Trauerspiel, das 1999 nach mehr als dreissig Jahren mit eher kosmetischen Korrekturen sein vorläufiges Ende fand. Auch die Versuche, zu einer vernünftigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu gelangen, scheiterten oder sie verkamen zu einem manchmal kleinkarierten Streit um finanzielle Vorteile. Die Modernisierung und Vereinheitlichung des Rechnungswesens wurde von den Kantonen zwar vorangetrieben, vom Bund aber nicht mitgetragen. Trotz einer Verstärkung des Finanzausgleichs und trotz Aufblähung des Transferhaushalts vermochten all diese Projekte die tieferen, strukturellen und kulturellen Probleme des Föderalismus nicht zu lösen.

4.2 Steuerharmonisierung

Seit dem Ersten Weltkrieg haben Fragen des Steuersystems immer wieder politische Debatten zwischen Bund und Kantonen ausgelöst, aber auch Auseinandersetzungen der Kantone unter sich provoziert. In einem institutionellen System, das stark durch

die Gliedstaaten geprägt wird, sind die Probleme des vertikalen und des horizontalen Föderalismus oft kaum auseinanderzuhalten. Lange dominierte in der Steuerdebatte die Frage, wie die Wehrsteuer, ein Provisorium aus dem Zweiten Weltkrieg, das ohne eine entsprechende Verfassungsgrundlage immer wieder neu per Bundesbeschluss mit obligatorischem Referendum verlängert wurde, in eine dauerhafte Bundessteuer umgewandelt werden könnte. Um ihre angestammten Befugnisse im Bereich der direkten Steuern nicht zu gefährden, durften sich die Kantone nicht gegeneinander ausspielen lassen und mussten für ein ausgewogenes Steuerrecht besorgt sein. Gegen Ende der sechziger Jahre wurde die FDK aktiv. Sie verstärkte ihr Knowhow, indem sie eine Koordinations- und Beratungsstelle (KBST) schuf, welche Entscheidungsgrundlagen und Dokumentationen zur Finanz- und Steuerpolitik bereitstellte¹, und sie liess durch eine Arbeitsgruppe (Kommission Ritschard) ein Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie einen Entwurf für ein interkantonales Konkordat zur Vereinheitlichung der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern erarbeiten. Das hat sich als äusserst geschickter Schachzug herausgestellt, der bewirkte, dass Bundesbehörden und Finanzdirektoren eine Koordinationskommission einsetzten und bei der Erarbeitung ihrer Steuerordnungen fortan eng zusammenwirkten. So entstand der Artikel 42quinquies Abs. 1 BV („Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden“), der 1977 von Volk und Ständen deutlich angenommen wurde und für die Steuerharmonisierung wohl eine bessere Grundlage schuf als ein interkantonales Konkordat. Damit war die Vision Hermann Obrechts aus dem Ersten Weltkrieg wenigstens teilweise Wirklichkeit geworden.

Ein Steuerharmonisierungsgesetz konnte aber erst 1990 verabschiedet und 1993 mit einer achtjährigen Übergangsfrist in Kraft gesetzt werden. Obwohl man sich auf eine rein formelle Harmonisierung beschränkte, traten bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmung grosse Differenzen zu Tage, so etwa was die zeitliche Bemessung betraf. Die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge blieben weiterhin in kantonaler Hoheit. Der Bund ist zwar zur Beschwerde legitimiert, aber nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide, weshalb bei einer rechtlich zweifelhaften Begünstigung von Steuerpflichtigen, die dagegen kaum Beschwerde erheben, eine „Durchsetzungslücke“ entsteht (vgl. Cavelti 2008 und Cavelti/Greminger 2010). Zahnlos ist die Steuerharmonisierung indessen nicht, namentlich seit die neue Bundesverfassung von 1999 in Art. 127 Abs. 2 auch Grundsätze der Besteuerung aufzählt, denen quasi Grundrechtsqualität zukommt (vgl. Cavelti 2007). Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zum Beispiel lässt degressive Einkommenssteuern als verfassungswidrig erscheinen; 2007 ist deshalb die Steuerpolitik des Kantons Obwalden auf den Widerstand des Bundesgerichts gestossen.

Die Steuerharmonisierung der 1960er bis 1980er Jahre hatte aber vorwiegend einen defensiven Charakter und konnte deshalb dem Föderalismus in der Schweiz kaum neue Kraft einhauchen. So schlitterten Bund und Kantone schlecht gerüstet in die schwierigen 1990er Jahre, als das Ende des Kalten Krieges, der Aufschwung des Finanzmarktkapitalismus, die beschleunigte Globalisierung und, damit verbunden, die neoliberale Verunglimpfung des Staates nach einer Neuorientierung der Innen- und Aussenpolitik verlangten. Nicht nur die Linke, die seit je dem Föderalismus als einer konservierenden Macht misstraut hatte, auch die Wirtschaftsmodernisten zur

¹ Mit der Revision der FDK-Statuten vom 20. Mai 2010 wurde das Statut über die Errichtung der KBST vom 8. Mai 1970 aufgehoben und die KBST als Rechtsberatung in die Statuten der FDK integriert.

Rechten kritisierten nun offen, dass die Vetomacht der Kantone in Kombination mit der direkten Demokratie eine Entfaltung der global orientierten Wirtschaft behindern würde. Für die Stagnation der 1990er Jahre (als viele Schweizer Unternehmen nicht zuletzt aufgrund der unglücklichen Geldpolitik der Nationalbank im billigen Ausland investierten) war rasch eine Ursache gefunden: das politische System der Schweiz und die traditionell kleinräumige politische Kultur. Die wirtschaftliche Entwicklung hatte der herkömmlichen Art von Politik mehr und mehr den gesellschaftlichen Boden entzogen. Es entstand eine Polarisierung, die in einem Konkordanzsystem ernsthafte Blockierungen bewirken musste und nationale Identität mehr und mehr als fragwürdig erscheinen liess.

„La Suisse n'existe pas“, so lautete die Provokation an der Weltausstellung in Sevilla 1992. Dieser Schlag sass, denn er traf auf ein labiles, unsicheres Selbstverständnis. Zu dieser Unsicherheit gehört wohl auch, dass die in Sevilla ebenfalls inszenierte versöhnliche Ergänzung zur Provokation, „Je pense, donc je suisse“, praktisch nicht diskutiert worden ist. Wer die Schweiz als eine politische Willensnation verstand, musste eingestehen, dass der politische Wille und die Prozesse der politischen Willensbildung in einer tiefen Krise steckten. Die Schweiz befand sich im Clinch zwischen neuen globalen Herausforderungen und traditionellen Strukturen. Ohne Abschaffung oder radikale Erneuerung des Föderalismus war dieser Krise kaum mehr beizukommen.

5 Globalisierung und Erneuerung des Föderalismus (seit 1990)

Die Kantone standen also gegen Ende des 20. Jahrhunderts vor der entscheidenden Weichenstellung, entweder weiter an Bedeutung zu verlieren oder sich völlig neu zu positionieren. Der Aufgabe einer tiefgreifenden Reform des Föderalismus widmeten sich Bund und Kantone seit Beginn der Neunzigerjahre im Projekt „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung“ (NFA). Mit diesem föderalistischen Kraftakt, aber auch mit zunehmenden internationalen Herausforderungen, verstärkte sich auch die Rolle der FDK. Die Entwicklung seit den Neunzigerjahren ist von einer Rückbesinnung auf die Werte des Föderalismus geprägt. Dies allerdings nicht in einem rückwärtsgewandten Sinn, sondern aus der Einsicht heraus, dass ein wirklich funktionierendes föderalistisches Gebilde eine ganze Reihe von Vorteilen hat. Der Wettbewerb zwischen den Kantonen kann zu innovativen Lösungen führen. Neben der klassischen, horizontalen Gewaltenteilung gibt es eine zusätzliche, vertikale Machthemmung. Und föderale Systeme können unter Umständen flexibler auf Herausforderungen reagieren, weil sie näher bei den Bürgerinnen und Bürgern sind. Um diese Vorteile zu nutzen, braucht es allerdings eine diesen Herausforderungen adäquate, effiziente Struktur.

5.1 Wachsende Bedeutung der Direktorenkonferenzen

Die verschiedenen Direktorenkonferenzen sind zwar typische Instrumente des schweizerischen Föderalismus, also genuin innerstaatliche Koordinationsgremien. Aber ihre Bedeutung und ihr eigener Geltungsanspruch wurden in den vergangenen 20 Jahren bezeichnenderweise gerade durch die Globalisierung und die europäische Integration deutlich verstärkt. Namentlich der europäische Einigungsprozess hat zu einer intensiveren internationalen Zusammenarbeit in Bereichen geführt, die bisher nicht zur klassischen Aussenpolitik gehörten. Die Globalisierung bewirkte also, dass Aussenpolitik vermehrt auch zur Innenpolitik wurde.

Ein bezeichnendes Merkmal dieser Entwicklung in der Schweiz ist die Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 1993, also ein Jahr nach der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Das Motto der Kantone lautete: Entweder aufrüsten oder gegenüber dem Bund an Gewicht und Einfluss verlieren. Gefragt war ein Instrument auf strategischer Ebene. Doch die Gründung der KdK löste nicht nur Begeisterung aus. Vor allem aus dem Ständerat waren sehr kritische Stimmen zu vernehmen, die die neue Institution auch als Konkurrenz zur Kantonskammer betrachteten. Der Bundesrat akzeptierte zwar den Entscheid der Kantonsregierungen, doch hielt er noch bis 1997 an dem im Rahmen der EWR-Vorbereitungen geschaffenen Kontaktgremium Bund-Kantone fest.

Die Politikwissenschaftler Daniel Bochsler und Pascal Sciarini kommen in einer interessanten Untersuchung zum Schluss, dass die kantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen „an Bedeutung gewinnen“ (Bochsler/Sciarini 2006). Trotz dieser wachsender Bedeutung kann aber nicht von einer neuen institutionellen Ebene gesprochen werden. Denn bei diesen Regierungskonferenzen handelt es sich um Koordinationsgremien, denen die Rechtsetzungskompetenz fehlt. Und die Rechtsformen sind unterschiedlich: Einige sind als Vereine organisiert, andere als „Körper-

schaften des öffentlichen Rechts mit beschränkter Rechtsfähigkeit“, und die Statuten zahlreicher Fachdirektorenkonferenzen – so auch jene der FDK – äussern sich nicht explizit zur Rechtsform.

Verschiedene Indikatoren zeigen, dass die interkantonale Zusammenarbeit zu neuen Ufern aufbricht. Äusseres Signal dafür ist das 2008 bezogene Haus der Kantone in Bern. Dort arbeiten die Sekretariate verschiedener interkantonaler Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie Institutionen aus ihrem Umfeld zusammen unter einem Dach. Dieser räumliche Zusammenzug von bereits bestehenden Einrichtungen soll Synergien schaffen und die Vertretung gemeinsamer Anliegen der Kantone sowohl gegenüber der Eidgenossenschaft und als auch im Aussenkontakt vereinfachen.

Ein weiteres Zeichen vermehrter Kooperation ist der starke Anstieg der Zahl von Konkordaten seit den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts. Bochsler und Sciarini haben herausgefunden, dass die meisten Konkordate neueren Datums sind: 60 Prozent sind weniger als 30 Jahre alt, 10 Prozent wurden in den letzten 10 Jahren (Stand 2006) unterzeichnet. Entscheidende Neuerungen brachte die revidierte Bundesverfassung von 1999: „Sie regelt die interkantonale Zusammenarbeit viel fördernder als die alte, indem sie das alte System – ein Verbot mit Ausnahmen – durch ein neues ersetzt, das Konkordate mit Vorbehalt ausdrücklich genehmigt“, wie Bochsler/Sciarini festhalten.

Die beiden Politologen prophezeien diesem Instrument eine wachsende Bedeutung, da der Bund neu Konkordate in neun Bereichen für obligatorisch erklären kann. Er kann auf Antrag interessierter Kantone bestehende interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten. Allein schon diese Möglichkeit wirkt wie ein Damoklesschwert gegenüber den Kantonen. Quintessenz von Bochsler/Sciarini: Die horizontale Zusammenarbeit dient als „pragmatischer Weg, wie die Probleme des Schweizer Föderalismus angegangen werden können.“ Die Alternativen dazu – etwa eine deutlich stärkere Zentralisierung oder eine weitgehende Gebietsreform – wären politisch nicht umsetzbar.

5.2 Suche nach einer neuen Föderalismus-Formel: die NFA

„Die NFA geht nun in den Courant normal über“: Mit diesem bescheidenen Satz setzte Christian Wanner, Präsident der kantonalen Finanzdirektoren, in seinem Jahresbericht vom Mai 2008 gewissermassen einen Schlusspunkt unter ein föderalismuspolitisches Jahrhundertwerk. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) war ein Geschäft, das die Finanzdirektoren in hohem Mass und über rund 15 Jahre beschäftigt hatte. Mehr noch: Die FDK war von der Initialzündung bis zum Vollzug eine der treibenden und gestaltenden Kräfte. Die auf Anfang 2008 in Kraft gesetzte NFA darf als eines der grössten von Bund und Kantonen gemeinsam getragenen Reformvorhaben überhaupt gewertet werden.

Zu Beginn der Neunzigerjahre akzentuierte sich das Unbehagen über den Zustand des Föderalismus. Eines der zentralen, tragenden Prinzipien des schweizerischen Staatsverständnisses büsste immer mehr an Substanz ein. Stichworte waren dabei die schleichende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung und der damit im Zusammenhang stehende Vollzugsföderalismus. Die Kantone wurden in ihrem Hand-

lungsspielraum eingeengt, der lebendige Föderalismus geriet in Bedrängnis. Entscheidungskompetenzen und Finanzierung konzentrierten sich immer stärker beim Bund, die Kantone mussten sich mit Vollzugsaufgaben zufriedengeben.

Es gab damals noch keine umfassende Wirkungsbilanz des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Das Transfersystem beruhte auch nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept, sondern war historisch gewachsen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung liess 1991 erstmals Auswirkungen und Effizienz der eingesetzten Mittel untersuchen. Die Bilanz war ziemlich ernüchternd: Trotz starkem Ausbau der Transferzahlungen des Bundes seit 1970 hatten die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Kantonen deutlich zugenommen.

Die Finanzdirektorenkonferenz bestätigte die Erkenntnisse und Folgerungen der brisanten Untersuchung. Sie entwickelte zudem ein Konzept für eine grundlegende Neuorientierung des Finanzausgleichs, den so genannten „Orientierungsrahmen“ vom Herbst 1992. Die FDK forderte eine verstärkte Ausrichtung auf die Finanzkraft der Kantone. Damit sollte eine weitere Öffnung der Schere zwischen armen und reichen Kantonen verhindert werden. Zudem setzte sie sich für ein einheitlicheres und übersichtlicheres System der Subventions- und Beitragsleistungen des Bundes an die Kantone ein. Das mündete schliesslich in den Vorschlag einer grundlegenden Umgestaltung des Systems. Der Finanzausgleich sollte nur noch drei Elemente aufweisen: Einen Lastenausgleich durch den Bund für Sonderaufgaben bzw. für übermässige Lasten, die nur von einzelnen Kantonen zu tragen sind; dann einen Lastenausgleich unter den Kantonen einer zusammenhängenden Grossregion; und schliesslich einen Ressourcenausgleich unter den Kantonen.

Der Bundesrat erteilte 1994 einer Projektorganisation, gemeinsam getragen von der FDK und vom Eidgenössischen Finanzdepartement, den Auftrag, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten. 1999 konnte Bundesrat Villiger den NFA-Schlussbericht veröffentlichen, und im November 2001 publizierte der Bundesrat seine Botschaft. Bis dahin galt es aber noch einige Hürden zu überwinden. Im September 2000 stand das Projekt praktisch vor dem Aus. Einer der Hauptkritikpunkte war die vom Bund postulierte Haushaltsneutralität. Ohne zusätzliche Mittel von Bund und Kantonen für den Finanzausgleich sei die politische Akzeptanz in Frage gestellt, hiess es bei den Finanzdirektoren. Die FDK war wesentlich daran beteiligt, dass das Projekt wieder neu lanciert und in die Phase der politischen Beschlussfassung geführt wurde. Im Mai 2001 konnten sich fast alle Finanzdirektoren mit der Zielsetzung identifizieren: „Die Zustimmung betraf namentlich das klare Bekenntnis zum Föderalismus als Strukturprinzip, zur Notwendigkeit einer Strukturreform, zur Aufgabenentflechtung, zum neuen Ressourcenindex, zur Abgeltung soziodemografischer und geografisch-topografischer Lasten sowie zu einem Härteausgleich, der als ‚staatspolitischer Preis‘ für den Föderalismus dafür sorgen soll, dass kein ressourcenschwacher Kanton beim Wechsel zum neuen System schlechtere Bedingungen antrifft als unter dem alten System“, wie es im FDK-Jahresbericht 2001/2002 heisst. Erst dieser Härtefonds machte die politischen Hürden überwindbar.

Im November 2004 wurde die NFA vom Stimmvolk mit grossem Mehr gutgeheissen. Mit vier Hauptmechanismen wird eine Verbesserung von Effizienz, Wirksamkeit und Anreizstruktur des föderalistischen Systems der Schweiz angestrebt. Erstens werden Aufgaben entflochten und die abschliessenden Verantwortlichkeiten in einzelnen Bereichen entweder dem Bund oder den Kantonen zugeteilt. Bei den nach wie vor zahl-

reichen gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen werden zweitens neue Formen der Zusammenarbeit und Finanzierung eingeführt. Statt Einzelobjekte zu subventionieren, kommen vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen. Damit können zweckgebundene Finanztransfers mit ihren teils falschen Anreizen ausgemerzt werden. Drittens institutionalisiert die NFA die interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich stärker. Mit Rahmenvereinbarungen schliessen die Kantone Verträge ab über gemeinsam zu erbringende staatliche Leistungen. Dabei kann der Bund – allerdings nur auf Antrag beteiligter Kantone – nicht kooperationswillige Kantone sogar zur Zusammenarbeit verpflichten. Viertens ist das Ausgleichssystem völlig neu gestaltet worden, und zwar bewusst als eine Mischform von vertikalen und horizontalen Ausgleichsmechanismen. Der Ressourcenausgleich (Umverteilung finanzieller Ressourcen) wird gemeinsam vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen finanziert. Der Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) dagegen wird vollständig vom Bund getragen und besteht aus zwei Teilen: einem geografisch-topografischen Lastenausgleich, mit dem die Nachteile von Bergregionen abgemildert, und einem soziodemografischen Lastenausgleich, mit dem die Nachteile der Agglomerationen vermindert werden sollen.

5.3 Finanzdirektoren in einer Vorreiterrolle

Wie lebendig der Föderalismus ist und welche Schlagkraft die Kantone im Ernstfall haben, wurde im September 2003 unter Beweis gestellt. Damals haben die Kantone erstmals in der Geschichte des Bundesstaates gegen einen Erlass des Bundes das Kantonsreferendum ergriffen. Dabei haben die Finanzdirektorenkonferenz und die Konferenz der Kantonsregierungen in eindrücklicher Weise ihre Organisationskraft demonstriert: Ohne ihre Koordinations- und Unterstützungsarbeiten wäre dieser demokratie- und föderalismuspolitische Meilenstein nicht möglich gewesen.

Objekt des geballten Angriffs der Kantone auf Bundesbern war das Steuerpaket 2001. Elf Kantone – notwendig für ein Kantonsreferendum sind acht – forderten eine Volksabstimmung über das Steuerentlastungsprogramm, das ihrer Meinung nach für die Kantone „über das tragbare Mass hinausgehende Ausfälle für die Kantone und Gemeinden von insgesamt rund 2,5 Milliarden Franken“ gebracht hätte (FDK-Jahresbericht 2003/2004). Etwa 500 Millionen entfielen auf die sich reduzierenden Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer, je rund eine halbe Milliarde Franken auf die Neuerungen bei der Familienbesteuerung und auf die Reform der Wohneigentumsbesteuerung. Ein Gutachten kam zudem zum Schluss, dass das Paket teilweise verfassungswidrig ist, gegen den Gleichheitsgrundsatz der Bundesverfassung verstösst und erst noch die Gesetzgebungshoheit der Kantone missachtet. Das Beispiel wirft notabene auch ein Licht auf die föderalismuspolitische Rolle des Ständerates: Die Kantonskammer deckt die Interessen der Kantone häufig nicht genügend ab. Er hat eben – auch verfassungsrechtlich – nicht die Rolle einer echten Länderkammer wie etwa der Deutsche Bundesrat.

Die FDK hat sich nicht nur sehr früh, sondern auch sehr engagiert mit der Reform der Familienbesteuerung und der Reform der Wohneigentumsbesteuerung befasst. Immer wieder hat sie im parlamentarischen Prozess ihre Position eingebracht und insbesondere auf die Bedeutung des Grundsatzes der Haushaltsneutralität bei einem Systemwechsel hingewiesen – allerdings ohne Erfolg. Umso wirkungsvoller war dann ihre Arbeit bei der Organisation des Referendums. Die Stimmberechtigten haben in

der eidgenössischen Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 das Steuerpaket klar abgelehnt; in keinem einzigen Kanton ergab sich eine Ja-Mehrheit.

Dieser Erfolg der Kantone ist nicht hoch genug einzuschätzen. Sie haben bewiesen, dass sie referendumsfähig sind – eine in der Mechanik der Schweizer Demokratie ganz entscheidende Fähigkeit, die grosse organisationspolitische Anstrengungen zur Voraussetzung hat. Denn das Kantonsreferendum ist nicht zuletzt deshalb zustande gekommen, weil es die Kantonsregierungen „in den vergangenen Jahren verstanden haben, ihre interkantonale Zusammenarbeit in bundespolitischen Angelegenheiten entscheidend zu verbessern“ (Braun 2004). Dahinter steht auch die Einsicht, dass die Kantone nur dann wahr- und ernstgenommen werden, wenn sie zu den wichtigen Fragen der Bundespolitik möglichst einheitliche Standpunkte einnehmen und diese in ihre Stellungnahmen einfließen lassen.

5.4 Die Rolle in der Aussenpolitik

Im Zeichen zunehmender Globalisierung sind die Kantone und damit auch die FDK immer häufiger mit internationalen Fragen konfrontiert. Bereits im FDK-Jahresbericht 1999 wird eine „zunehmende Einflussnahme des Auslandes auf die Entwicklung des Steuerrechts in der Schweiz“ konstatiert. Von einem „steigenden Druck auf die Lockerung des Bankgeheimnisses“ ist schon damals die Rede. Die Globalisierung, die Erweiterung der Europäischen Union und die jüngste Finanzkrise haben diese Entwicklung nochmals akzentuiert. Der stark steigende Finanzbedarf der Staaten heizt die steuerpolitischen Debatten im In- und Ausland an. Durch die Forderung nach internationaler Kooperation im Steuerbereich ist die Schweiz zunehmend unter Druck geraten. Selbst bei Fragen zum interkantonalen Steuerwettbewerb und bei den Auseinandersetzungen um die Aufwandbesteuerung, bekannt unter dem Begriff Pauschalbesteuerung, sind Auswirkungen dieser internationalen Einwirkungen klar spürbar.

Besonders beschäftigt die Kantone und die FDK der Angriff der Europäischen Union auf die Regelungen der Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften. Die EU fordert die Aufhebung dieser speziellen Steuerordnungen und pocht auf eine normale Besteuerung dieser Gesellschaften. Wie FDK-Präsident Wanner im April 2010 erklärte, sei die Finanzdirektorenkonferenz bereit, das Ihrige zur Lösung des Steuerstreits mit der EU beizutragen; sie unterstütze auch die neuen Doppelbesteuerungsabkommen gemäss OECD-Musterabkommen – selbst wenn es dabei „einige Kröten zu schlucken“ gebe. So geht es etwa um die Eingriffe in die kantonale Steuerhoheit bei der Unternehmenssteuerreform III, um die möglichen Auswirkungen auf Steuersubstrat und Finanzhoheit der Kantone bei den geplanten Abgeltungssteuern oder sogar um eine Ungleichbehandlung in- und ausländischer Steuerbehörden bei den neuen Doppelbesteuerungsabkommen.

Die Beispiele zeigen, wie stark internationale Fragen auch die Hoheit der Kantone tangieren. Sie stehen immer häufiger vor dem Dilemma, entweder ihre gemeinsamen Interessen zu bündeln oder an Gewicht zu verlieren. Föderalismus in Zeiten der Globalisierung darf nicht mehr allein die Summe eines bunten Strausses kantonaler Sonderinteressen sein. Auf Bundesebene sind institutionelle Vorkehrungen zur besseren Einbindung der Kantone in die internationalen Belange getroffen worden. Im Jahr 2000 trat ein neues Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aus-

senpolitik in Kraft. Und in der revidierten Bundesverfassung wird ausdrücklich festgehalten, dass die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitwirken, welche ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.

Doch diese Zusammenarbeit lief und läuft nicht immer zur Zufriedenheit der Kantone. Bereits 2003 beklagte sich die KdK, dass die hehren Grundsätze und Verfahren zur Sicherstellung dieser Mitwirkung „neuerdings (wieder) grundsätzlich in Frage gestellt“ werden. Aufhänger sei dabei „meist das Argument des (angeblichen) Zeitdrucks bzw. der Bewahrung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes.“ Der Unmut hält offensichtlich bis heute an. FDK-Präsident Christian Wanner beklagt in seinem Jahresbericht 2008 die „Abkürzung der ordentlichen Verfahren“: Das nähre „die Vermutung, dass die innenpolitische Meinungsbildung hinter den europapolitischen Ambitionen des Bundesrates zurückstehen muss.“ Der Bundesrat hingegen betont im Föderalismusbericht vom Juni 2007 den Effizienzgedanken: „Die Mitwirkungsrechte der Kantone müssen sowohl den Ansprüchen der Effizienz als auch der Legitimität gerecht werden. Der Bund muss vor dem Hintergrund zunehmend schnellerer Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene eine einheitliche schweizerische Position wahren.“ Wanner pocht dagegen auf die Beachtung der Mitwirkungsrechte und damit auf die Einhaltung von Konsultationsformen und -fristen. Denn „Parlamentsfestigkeit, Referendumsfestigkeit und Vollzugsfestigkeit von Vorlagen werden durch die Beachtung der Mitwirkungsrechte der Kantone gestärkt“, erklärte Wanner im April 2010. Dies gelte „gerade auch in Fragen der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen. Für die Kantone ist Aussenpolitik viel stärker Innenpolitik als für den Bund. Ihre Einbindung trägt dazu bei, dass hausgemachte oder international auferlegte Bewegung oder Beweglichkeit auf politische Akzeptanz stossen und mit geringen Reibungsverlusten im Vollzug Wirkung erzielen.“

5.5 Suche nach dem richtigen Mass im Steuerwettbewerb

Der Steuerwettbewerb gehört – wie erwähnt speziell in Krisenzeiten – auch international zu den sensiblen Themen. Dabei gilt ein ausgeprägter Wettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden gerade als eine grosse Spezialität des schweizerischen Föderalismus. Sein gutes Funktionieren ist ein wichtiges Anliegen der FDK. Der Steuerwettbewerb trage „entscheidend dazu bei, dass die Schweiz mit attraktiven Rahmenbedingungen im internationalen Standortwettbewerb und bezüglich des Zustands der öffentlichen Haushalte aller drei staatlichen Ebenen im internationalen Vergleich gut dasteht“, sagte FDK-Präsident Christian Wanner im April 2010. Dennoch könne die „positive Beurteilung des Steuerwettbewerbs durch den Souverän nicht als gesichert gelten.“ Ins Visier nimmt Wanner dabei die Steuergerechtigkeits-Initiative der SP. Das Volksbegehren will den „Missbrauch beim Steuerwettbewerb“ eindämmen und verlangt eine materielle Steuerharmonisierung bei hohen Einkommen und Vermögen. Die FDK stellt sich vehement gegen das Volksbegehren, weil „eine materielle Steuerharmonisierung nur möglich ist, wenn man von einem Einheitsstaat ausgeht.“ Die FDK und die Kantonsregierungen lehnen die Initiative insbesondere aus staatspolitischen Gründen ab. Sie ist im November 2010 von Volk und Ständen klar verworfen worden.

Wie unbeliebt gewisse Formen des Steuerwettbewerbs in der Bevölkerung aber tatsächlich sind, hat eine Volksabstimmung im Kanton Zürich gezeigt: Im Februar 2009 lehnten die Stimmberechtigten die Aufwand- oder Pauschalbesteuerung ab. Noch im

Jahresbericht 2007 wehrte sich die FDK vehement gegen ausländische Kritik an der Aufwandbesteuerung. Nach der Zürcher Abstimmung und angesichts weiterer Vorstösse auf unterschiedlichen Ebenen – darunter eine Standesinitiative des Kantons St. Gallen – führte die FDK dann allerdings eine Standortbestimmung durch. Trotz der verstärkten Kritik soll die Aufwandbesteuerung „angesichts ihres volkswirtschaftlichen, regionalpolitischen und fiskalischen Nutzens und mit Respekt vor der Steuerhoheit der Kantone“ beibehalten werden. Zudem befürchtet die FDK, dass die generelle Abschaffung nicht zu Mehr-, sondern zu Mindereinnahmen führt „und -zigtausend Arbeitsplätze vernichtet“. Um jedoch der weit verbreiteten Kritik entgegenzukommen, empfiehlt die FDK, die Modalitäten zu verschärfen.

Trotz der hohen Bedeutung, die dem Steuerwettbewerb zukommt, legt die FDK Wert auf das richtige Mass. Die Einführung eines degressiven Steuermodells im Kanton Obwalden im Jahre 2005 – das Bundesgericht hat 2007 Obwalden zurückgepfiffen – führte in der FDK zu einer Grundsatzdiskussion über den Steuerwettbewerb. Dieser dürfe nicht zu einer Abwärtsspirale führen, welche den Kantonen eine Zunahme der Verschuldung bescheren könne. Jeder Wettbewerb bedürfe „gewisser Spielregeln“. Die FDK forderte zum wiederholten Mal die Einsetzung einer „Kontrollkommission Steuerharmonisierungsgesetz“, welche Verstösse gegen dieses Gesetz von Amtes wegen zu verfolgen hätte. Insbesondere ist auch darauf zu achten, dass gewisse Kantone ihre Bezüge aus dem neue Finanzausgleich nicht dazu verwenden, ihre Steuertarife in einem „unlauteren“ Wettbewerb um die besten Steuerzahler unter jenes Niveau zu senken, das Nettozahler im Finanzausgleich ihren Steuerbürgern zumuten müssen.

Die Suche nach dem richtigen Mass im Steuerwettbewerb führt fast automatisch zu einer stärkeren Harmonisierung. So wird es auch von aussen wahrgenommen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Einschätzung der Rolle der kantonalen Regierungskonferenzen in einer von Economiesuisse in Auftrag gegebenen Studie. Der Autor, der deutsche Steuerwettbewerbsexperte Lars P. Feld, findet, dass die finanzpolitische Realität in der Schweiz in den vergangenen Jahren „durch Harmonisierung und Ausgleich gekennzeichnet“ sei. Insbesondere die kantonalen Regierungskonferenzen entwickelten „einen schleichenden Druck zur Harmonisierung“. Die Schweiz befinde sich „in einem Prozess der zunehmenden finanzpolitischen Zentralisierung und Harmonisierung“ (Feld 2009).

6 Zukunftsaussichten aus historischer Perspektive

Wenn wir die Geschichte der Finanzdirektorenkonferenz Revue passieren lassen, können wir erkennen, dass dieses Gremium immer dann eine zentrale Rolle spielte, wenn die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen in eine kritische Phase traten. Zwei solche Phasen haben wir etwas näher beleuchtet: Den Ersten Weltkrieg, der als Katalysator auf dem Weg zur modernen Staatlichkeit der Schweiz gelten kann, und die Zeit seit 1990, in der sich unser Land auf ein völlig neuartiges Umfeld einstellen musste und muss. Die Herausforderungen von aussen haben jeweils auch erkennen lassen, dass die Strukturen und Prozesse im Innern einer Anpassung bedurften. Es ist klar, dass solche Phasen verunsichern und mit Konflikten reich beladen sind. Aber gerade dann kommt es auf die Gesprächskultur und letztlich auf die Persönlichkeiten in den wichtigen Gremien und Netzwerken an, ob zukunftsfähige Lösungen für diese Konflikte gefunden werden können. Die Finanzdirektorenkonferenz hat hier an der heiklen Schnittstelle zwischen Kantonen und Bund ihre historische Verantwortung jeweils wahrgenommen und eine heilsame Rolle gespielt. Dass sie sich rechtlich nicht stark institutionalisierte und die informellen Kontakte einer bürokratischen Verkrustung vorzog, mag ihrem erfolgreichen Wirken gerade in wenig strukturierten Situationen förderlich gewesen sein. Aus den Akten erhält man jedenfalls nicht den Eindruck, dass die FDK je der grossen Gefahr für jede Organisation erlegen sei, sich selber wichtiger zu nehmen als die Zwecke, für die sie gegründet worden ist.

Wer sich mit der Geschichte der FDK auseinandersetzt, wird mit den Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus konfrontiert. Die Verfasser dieser Studie, mit dem politischen System der Schweiz nicht gerade unvertraut, bekennen offen, dass ihnen im Laufe der Arbeit Mechanik, Psychologie und Bedeutung des Zusammenspiels von Zentralstaat und Kantonen deutlicher bewusst geworden sind und dass sie erst jetzt den historischen Stellenwert der NFA in ihrer vollen Bedeutung wirklich zu erkennen glauben. Die NFA ist das Ergebnis einer erstaunlichen Kooperationsfähigkeit und als solches ein Jahrhundertwerk. Mit ihr ist ein fundamentaler Systemwechsel in der Funktionsweise des Föderalismus erreicht worden. Dieser Wandel ist tiefgreifender als vergleichbare Bestrebungen wie etwa die Föderalismusreform in Deutschland. Und es handelt sich um eine typisch helvetische, eine pragmatische Reform, welche den Föderalismus in Zeiten des stärkeren Zentralisierungsdrucks nochmals deutlich revitalisiert hat. Trotz grösserer Selbstverantwortung der Kantone werden Effizienz und Kooperation des politischen Handelns gestärkt; dem Gedanken des Ausgleichs wird grösseres Gewicht beigemessen als jenem der Dezentralität.

Dennoch darf die FDK auf dem Erreichten nicht ausruhen. Es geht darum, wie die neuen Chancen des kooperativen Föderalismus in Zukunft genutzt werden können. Gelingt es zum Beispiel, die internationalen Herausforderungen im Steuerrecht so zu meistern, dass die Interessen der Schweiz in eine nachhaltige Lösung einfließen? Oder: Findet die Schweiz das richtige Mass im Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen? Und bei aller Achtung vor dem bedeutenden Meilenstein der NFA: Ein nachhaltiger, politisch gerechter Ausgleich zwischen den Agglomerationen und dem ländlichen Raum, zwischen ökonomischen Zentren und Peripherie ist wohl noch nicht gelungen und muss auch immer wieder neu erstritten werden. Ganz nach der Erkenntnis des Geschichtsphilosophen Theodor Lessing, der schon vor fast hundert Jahren in seinem Werk „Geschichte als Sinngebung des Sinnlosen“ (1919) betonte,

die Geschichte als solche habe zwar keinen Sinn; aber wir müssten als Handelnde durch Vernunft und Verantwortung und nicht zuletzt durch das Augenmass unserer Entscheidungen zu einem sinnvollen Geschehen beitragen und könnten damit Sinn in die Geschichte bringen.

7 Verwendete Unterlagen und Literatur

Staatsarchiv Zug

Archiv der Finanzdirektorenkonferenz

Signatur G 317: Umfang 7.70 Tablarmeter, Berichtszeit 1904 -1991

Signatur G 601: Umfang 15.30 Tablarmeter, Berichtszeit 1991 - 2006

Sekretariat der Finanzdirektorenkonferenz

Diskette mit Jahresberichten FDK, Jahresberichten KBST, Protokollen Vorstand, Protokollen Plenarversammlung etc. 1999 – 2009

Abderhalden, Ursula (1999): Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg: Universitätsverlag

Altermatt, Urs, Hrsg. (1991): Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich: Artemis

Année politique suisse 1965 ss. / Schweizerische Politik im Jahre 1965 ff., Bern: Institut für Politikwissenschaft

Badertscher, Hans, Hrsg. (1997): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung Geschichte Wirkung, Bern: Haupt

Benz, Arthur, Hrsg. (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS

Bochsler, Daniel / **Sciarini**, Pascal (2006): Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in LeGes 2006: 23-41

Bolleyer, Nicole (2009): Intergovernmental Cooperation – Rational Choices in Federal Systems and Beyond, Oxford: University Press

Braun, Canisius (2003): Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit, in: LeGes 2003: 171-187

Bundesrat, Schweizerischer (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, in: BBl 2001: 2291ff.

Cavelti, Ulrich (1990/91): Die Aufgaben der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) und die Beziehungen zur Eidgenössischen Steuerverwaltung, in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht (ASA), 59. Band/1990-91, S.45-51

Cavelti, Ulrich (2007): Schranken des Steuerföderalismus, in: Rechtswissenschaftliche Abteilung der Universität St. Gallen (HSG): Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Festschrift 25 Jahre juristische Abschlüsse an der Universität St. Gallen (HSG), Band XVII, Zürich: Dike, S. 367-378

Cavelti, Ulrich (2008): Die Schliessung der Durchsetzungslücke des Steuerharmonisierungsgesetzes, in: IFF Forum für Steuerrecht, S. 287-296

Cavelti, Ulrich / **Greminger**, Bernhard (2010): 10 Jahre Steuerharmonisierung, in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht (ASA), 79. Band/2010/2011, S. 445-478

Feld, Lars P. (2009): Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung? Projektstudie im Auftrag von economiesuisse, Zürich: economiesuisse

Fischer, Alex (2005): Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung, Zürich: Rüegger

- Freiburghaus**, Dieter (2009): Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik. Zürich: NZZ
- Frei**, René L. (2005): Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich: NZZ
- Frenkel**, Max (2007): Federal Theory, <http://www.maxfrenkel.ch/federal.html>
- Gilg**, Peter / **Hablützel**, Peter (1986) Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945) = Kapitel 9 in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer. 2. Aufl., Basel: Helbing und Lichtenhahn: 821-968
- Hablützel**, Peter (2008): Bürokratie – Management – Governance. Betrachtungen zur Entwicklung von Politik und Verwaltung in der Schweiz, in: von Maravic, Patrick / Priddat, Birger, Hrsg., Öffentlich – Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement, Marburg: Metropolis: 233-263
- Hablützel**, Peter (2010): Die Banken und ihre Schweiz. Perspektiven einer Krise, Zürich: Conzett/Oesch
- Klöti**, Ulrich u.a., Hrsg. (1999): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich: NZZ
- Komitee „Nein zum Steuerpaket“** (2004): Argumentarium gegen das Steuerpaket. Volksabstimmung vom 16. Mai 2004, Bern
- Konferenz der Kantonsregierungen**, Hrsg. (2004): 10 Jahre Konferenz der Kantonsregierungen 1993 – 2003. Standortbestimmung und Ausblick, Bern: KdK
- Kriesi**, Hanspeter (1980): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt/M.: Campus
- Kriesi**, Hanspeter / **Trechsel**, Alexander H. (2008): The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge: University Press
- Linder**, Wolf / **Zürcher**, Regula / **Bolliger**, Christian (2008): Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz: Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874, Baden: hier + jetzt
- Linder**, Wolf (1999/2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern: Haupt
- Schweizerische Nationalbank** (2007): Die Schweizerische Nationalbank 1907-2007, Zürich: NZZ
- Vatter**, Adrian, Hrsg. (2006): Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich: NZZ
- Vatter**, Adrian / **Wälti**, Sonja, Hrsg. (2003): Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive, Sonderband der Schweizerischen Zeitschrift für Politische Wissenschaft 9, Zürich: Rüegger
- Waldmann**, Bernhard, Hrsg. (2005): Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Freiburg: Institut für Föderalismus / Basel: Helbing & Lichtenhahn
- Wettstein**, Gérard (2002): Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus der Sicht der Projektleitung, in: LeGes 2002: 35-54

17. Mai / 30. Dezember 2010

Dr. Peter Hablützel
Gerechtigkeitsgasse 43
3011 Bern
Tel. 079 244 51 72
peter@habluetzel-consulting.ch

Jürg Müller, lic.phil.
Untere Gasse 19
3800 Unterseen
Tel. 033 823 21 36
mueller@muralt-mueller.ch