

Föderalismus auf dem Abstellgleis?

Die Bahnreform 2 und der Wettbewerb im Bundesstaat

Von Martin Schaub*

Im vergangenen Februar hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur «Bahnreform 2» unterbreitet. Diese legt ihr Schwergewicht auf die Neuordnung der Finanzierung der Bahninfrastruktur. Die geplante Aufteilung des Bahnnetzes in ein vom Bund bezahltes Grundnetz und ein Ergänzungsnetz, das die Kantone abzugelten hätten, missfällt dem Autor des folgenden Artikels auch aus staatspolitischen Gründen. Er sieht darin unter anderem eine Verletzung des bundesstaatlichen Wettbewerbsprinzips.

Die bundesrätliche Vorlage zur Bahnreform 2 will die Aufteilung der finanziellen Verantwortung zwischen Bund und Kantonen für die Bahninfrastruktur neu nach «funktionellen Kriterien» vornehmen statt wie bisher nach oftmals historischen Zufälligkeiten. Im Gegensatz zur heute häufig vorkommenden Mischfinanzierung, wo Bund und Kantone für eine bestimmte Bahnlinie gemeinsam aufkommen, sollen zudem die Zuständigkeiten strikt entflochten werden. Der Bund allein soll vor allem für die Strecken von nationalem Interesse zuständig sein, die Kantone für die weniger bedeutenden regionalen oder lokalen Linien. Die neue Kostenverteilung betrifft wohlgerneht nur die Infrastruktur (Gleise, Fahrleitungen, Bahnhöfe), nicht den Bahnbetrieb (Personen- und Güterverkehr).

Das Föderalismuskonzept der NFA

Für den Kanton Glarus etwa würde das heissen, dass nur noch die Linie von Ziegelbrücke bis zum Hauptort Glarus vom Bund finanziert wird. Die Verbindung mit dem hinteren Kantonsteil und damit den Anschluss von mehr als der Hälfte der Gemeinden an die Aussenwelt hätte der Kanton selbst zu berappen. Dies scheint auf den ersten Blick sehr gut in die Zielrichtung der letzten Jahr beschlossenen «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» zu passen, auf welche die Botschaft zur Bahnreform denn auch wiederholt hinweist. Die NFA strebt insbesondere an, verwickelte föderalistische Zuständigkeiten zu trennen. Dabei sollen Aufgaben, die auf einer niedrigeren Staatsebene wahrgenommen werden können, nach dem Subsidiaritätsprinzip dieser Ebene zugewiesen werden.

Diese Aufgabenverteilung und die damit einhergehende Vielfalt von Zuständigkeiten, Behörden und Regelungen ist jedoch – anders als die Botschaft zur Bahnreform 2 anzunehmen scheint – kein Selbstzweck. Sie ist vielmehr in ein umfassenderes Föderalismuskonzept eingebettet, das gleichzeitig über die Legitimation dieser Form der Staatsorganisation Aufschluss gibt.

Ein Teil dieses Konzepts und der Legitimation eines föderalistischen Systems ist dabei in der Annahme zu finden, dass lokal verankerte Behörden eine bürgernähere Politik betreiben werden. Die entscheidende Rechtfertigung des Föderalismus aber, sein grösster Vorzug gegenüber einer zentralstaatlichen Homogenität, liegt in der Wettbewerbssituation, in welche die Behörden durch die Kombination von kantonaler Autonomie und Vielfalt mit der Niederlassungsfreiheit der Bürger versetzt werden. Dies entspricht auch dem Grundgedanken der NFA (s. Art. 135 Abs. 2 lit. e BV in der Fassung gemäss NFA), zu dessen Verwirklichung eben unter anderem eine angemessene Kompetenzaufteilung beitragen soll.

Diese erwünschte Wettbewerbssituation stellt sich aber nicht von selbst ein. Ob auf bundesstaat-

licher Ebene oder in der Privatwirtschaft – auf einem der Form nach freien Markt herrscht kein echter Wettbewerb, wenn einzelne Teilnehmer die ändern mit ihrer strukturellen Übermacht von vornherein an die Wand drücken. Wettbewerbsstrukturen müssen daher vom Staat geschaffen und erhalten werden.

Wettbewerb und Lastenausgleich

Deshalb ist im interkantonalen Wettbewerb, richtig verstanden, gleichzeitig ein Mass an Ausgleich zugunsten derjenigen Kantone enthalten, die mit unverschuldeten Nachteilen in den Wettbewerb steigen müssten. Sie sind zuerst mit gleich langen finanziellen Spiessen auszustatten, damit sich von diesem Ausgangspunkt aus ein wirklicher Leistungswettbewerb (in Form eines kombinierten Angebots- und Steuerwettbewerbs) entwickeln kann. Dazu dient der Finanzausgleich, der genau die Unterschiede zu kompensieren hat, die strukturell und damit eben «unverschuldet» vorgegeben sind – vor allem geographische und demographische Nach- bzw. Vorteile –, nicht aber jene, die sich die Kantone selbst eingebrockt haben. Dass also z. B. Unterstützung von Zürich nach Bern für den Strassenunterhalt in den weitläufigen Berner Oberländer Gemeinden fliesst, verzerrt den Wettbewerb zwischen den Kantonen nicht, sondern ermöglicht ihn erst. Anders wäre es, wenn durch solche Transfers die durch Finanzskandale entstandenen Löcher in der bernischen Staatskasse gestopft würden. Aus diesen Gründen hat die NFA insbesondere den Lastenausgleich ausgebaut.

Wo eine Aufgabe ohnehin landesweit zu erbringen ist, wie im Bereich der Grundversorgung im Service public, ist sie sogar sinnvollerweise direkt vom Bund wahrzunehmen, um eine einheitliche Aufgabenerfüllung ohne komplizierte ausgleichende Finanzströme zu gewährleisten. Damit sind die «gleich langen Spiesse» für alle auf direktestem Weg hergestellt.

Bahnreform 2 verzerrt Wettbewerb

Ganz im Gegensatz zu diesen Überlegungen und damit zum Konzept der NFA überträgt nun die Bahnreform 2 eine Aufgabe den Kantonen, welche aufgrund ihres Grundversorgungscharakters vom Bund zu erfüllen wäre. Die Aufrechterhaltung des «Ergänzungsnetzes» – jedenfalls soweit dieses die Anbindung erheblicher Kantonsteile gewährleistet – ist eine nationale Aufgabe, die der Bund für die ganze Schweiz einheitlich sicherzustellen hätte. Die Idee, auf dem Gebiet des öffentlichen Regionalverkehrs einen «Wettbewerb» zu installieren, verkennt die Grenzen eines föderalistischen Systems; zudem ist sie ökologisch und verkehrspolitisch verfehlt. Eine Aufgabenübertragung auf die Kantone könnte allenfalls dann akzeptiert werden, wenn die daraus entstehenden besonderen Lasten für einzelne Kantone durch zusätzliche Zahlungen im Rahmen

des Lastenausgleichs abgedeckt würden. Davon sieht der bundesrätliche Vorschlag jedoch explizit ab. Diejenigen Kantone, deren Bahnlinien neu dem «Ergänzungsnetz» zugeteilt würden, hätten die entsprechenden Kosten voll zu tragen.

Damit werden also einem dezentral besiedelten Gebirgskanton wie Glarus genau solche Kosten aufgebürdet, die aufgrund geographischer Gegebenheiten zwingend anfallen – zwingend jedenfalls, sofern man nicht die Bahn durch den motorisierten (Individual-)Verkehr ersetzen will, was nicht ernsthaft in Frage kommt. Eine solche Übertragung der Kosten für die Grundausstattung an Infrastruktur versetzt die Randregionen in einen marktverzerrenden Wettbewerbsnachteil. Die einheitliche Sicherstellung des Service public ist deshalb nicht nur aus Sicht der Gleichbehandlung der einzelnen Bürger, sondern auch für einen dynamischen Föderalismus notwendig. Aus individueller Sicht wäre im Weiteren stossend, dass Steuerzahler ausserhalb der grossen Achsen «abgehängt» würden, obwohl sie mit ihren Bundessteuern die Bahnen genau gleich mitfinanzieren wie alle andern.

Notfalls «Zwangssolidarität»

Vorerst befasst sich nun der Nationalrat mit der Vorlage. Sollte er sich von der dargelegten Argumentation nicht überzeugen lassen, läge der Ball beim Ständerat. Er könnte zeigen, dass er heute noch dieselbe Aufgabe wahrzunehmen hat, die ihm bei seiner Errichtung 1848 zugeordnet wurde: dem Föderalismus Nachdruck zu verschaffen und die Interessen der schwächeren Gebiete gegenüber den privilegierten Kantonen notfalls mit «Zwangssolidarität» zu wahren. Das liegt, wie aufgezeigt wurde, auch im bundesstaatlichen Gesamtinteresse. Zudem würde der Begriff «Bund» gar hohl klingen, wenn einzelne Glieder, die auf finanziellen Ausgleich angewiesen sind, deswegen aufs Abstellgleis geschoben würden.

* Der Verfasser ist Assistent für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Universität Zürich.