Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) muss sich neu erfinden!

Vom Kartell der Kantone zum Labor des Föderalismus

Ein Beitrag von Bruno S. Frey und Christoph A. Schaltegger[1]

1. Einleitung

Der schweizerische Bundesstaat beruht auf einem Versprechen: Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV). Dieses Versprechen ist rechtlich ungewöhnlich gut abgesichert – durch die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone, das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV), das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a BV), eine im internationalen Vergleich einzigartige Steuerautonomie der Gliedstaaten sowie institutionelle Sicherungen wie das Ständemehr. Kaum ein anderer Bundesstaat gewährt seinen Gliedstaaten vergleichbare verfassungsrechtliche Garantien. Und doch beobachten Finanzwissenschaft und Staatsrechtslehre seit Jahrzehnten das Gegenteil einer gelebten kantonalen Autonomie: eine schleichende, unsystematische Zentralisierung, die die Kantone Schritt für Schritt von teilsouveränen Staaten zu Vollzugsagenturen des Bundes werden lässt. Kaspar Villiger, damals Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, brachte die Diagnose bereits 2001 auf den Begriff der «Verschlammung» des Föderalismus.[2] 1

[1] Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Bruno S. Frey ist Ständiger Gastprofessor an der Universität Basel und Forschungsdirektor von CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich; Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger ist Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern.

[2] Villiger sprach an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren 2001 in Genf im Rahmen der Vorarbeiten zur NFA von der «Verschlammung» des Föderalismus; vgl. Schaltegger/Winistörfer, Die schleichende Zentralisierung im Bundesstaat, NZZ vom 14. November 2014.

2 Diese Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit lässt sich als föderalistisches Paradoxon bezeichnen. Der vorliegende Beitrag geht ihm aus der Perspektive der ökonomischen Theorie des Föderalismus nach und entwickelt das Argument in vier Schritten. Erstens wird gezeigt, dass der Schweizer Staatsaufbau in bemerkenswerter Weise finanzwissenschaftliche Grundsätze berücksichtigt: Sein produktiver Kern ist der Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten. Zweitens wird das Paradoxon empirisch und institutionell beschrieben. Drittens wird nach den Ursachen gefragt. Anders als die verbreitete Deutung, die Zentralisierung sei dem Zeitgeist, säkularen Entwicklungen oder geopolitischen Zwängen geschuldet, ortet dieser Beitrag einen wesentlichen Katalysator der schleichenden Zentralisierung in einer Institution, die 1993 zur Verteidigung der kantonalen Interessen geschaffen wurde: der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Die KdK ist – so die These – zum Kartell der Kantone geworden und übt einen faktischen Harmonisierungsdruck aus, der den Wettbewerbsföderalismus von innen aushöhlt. Viertens wird ein Reformprogramm skizziert: Die KdK muss sich neu erfinden – weg vom Kartell, hin zum Föderalismus-Labor, das den Kantonen erlaubt, von den Besten zu lernen.

3 2. Was folgt aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus für den Schweizer Staatsaufbau?

4 *These 1: Der Schweizer Föderalismus kennt ideale rechtliche Voraussetzungen*

5 Die ökonomische Theorie des Föderalismus beantwortet zwei Fragen: Welche Staatsebene soll welche Aufgaben erfüllen und finanzieren? Und welche institutionellen Vorkehrungen stellen sicher, dass die einmal gefundene Ordnung stabil bleibt? Auf beide Fragen gibt die Literatur Antworten, die sich im Schweizer Staatsaufbau in geradezu lehrbuchhafter Klarheit wiederfinden – und die zugleich die Massstäbe liefern, an denen sich die heutige Verfassungswirklichkeit messen lassen muss.

Den Ausgangspunkt bildet das Dezentralisierungstheorem von Wallace Oates: Sind die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger räumlich heterogen und fallen die Nutzen einer öffentlichen Leistung lokal begrenzt an, so ist die dezentrale Bereitstellung der zentralen mindestens ebenbürtig, in der Regel überlegen.[3] Eine zentrale Einheitslösung erzwingt Uniformität, wo Vielfalt gefragt wäre, und produziert damit Wohlfahrtsverluste. Für die Schweiz mit ihren vier Sprachregionen, ihren historischen, kulturellen, konfessionellen und wirtschaftsgeografischen Unterschieden hat dieses Argument besonderes Gewicht: Die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone nach Art. 3 BV ist die verfassungsrechtliche Übersetzung des Oates'schen Theorems. 6

Mancur Olson hat mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die zweite Säule geliefert: Der Kreis der Nutzniesser einer staatlichen Leistung, der Kreis ihrer Kostenträger und der Kreis der Entscheidungsträger sollen übereinstimmen.[4] Wer bestellt, bezahlt; wer bezahlt, entscheidet. Fallen diese Kreise auseinander, entstehen Freifahrer-Probleme für diese Kollektivgüter: Leistungen werden nachgefragt, deren Kosten andere tragen, und die Nachfrage nach Staatstätigkeit wächst über das Mass hinaus, das die Bürger bei voller Kostenwahrheit wählen würden. Seit der NFA-Reform ist die fiskalische Äquivalenz in Art. 43a Abs. 2 und 3 BV ausdrücklich verankert – ein finanzwissenschaftlich bemerkenswerter Vorgang: Selten hat ein theoretischer Grundsatz den Weg so direkt in einen Verfassungstext gefunden. 7

Was geschieht, wenn gegen die fiskalische Äquivalenz verstossen wird, hat Edward Gramlich in seinen empirischen Arbeiten zu den intergouvernementalen Transfers gezeigt. Finanztransfers und freie Zuweisungen der übergeordneten Ebene stimulieren die Ausgaben der Empfängerebene deutlich stärker als ein äquivalenter Zuwachs an privatem Einkommen – das Geld «klebt», wo es auftrifft (Flypaper-Effekt).[5] Verbund- und Mischfinanzierungen sind darum keine neutralen Finanzierungstechniken, sondern Ausgabentreiber und Einfallstore für Auflagen: Mit dem Geld des Bundes kommen die Vorgaben des Bundes. Wer die Zentralisierung verstehen will, muss den Transferkanälen folgen. 8

---

[3] Oates (1972), S. 35 ff. («Decentralization Theorem»).

[4] Olson (1969).

[5] Gramlich (1977); zum Flypaper-Effekt als empirischer Anomalie vgl. Hines/Thaler (1995).

9 Die dritte Säule ist der Wettbewerb. Charles Tiebout hat argumentiert, dass mobile Bürger und Unternehmen durch «Abstimmung mit den Füssen» Informationen über ihre Präferenzen offenbaren und die Gebietskörperschaften zu effizienter Leistungserstellung anhalten – vorausgesetzt, diese verfügen über echte Aufgaben- und Steuerautonomie.[6] Geoffrey Brennan und James Buchanan haben dem Wettbewerbsargument eine konstitutionenökonomische Wendung gegeben: Der Staat ist kein wohlwollender Planer, sondern ein einnahmenmaximierender Leviathan, der gezähmt werden muss. Föderalismus mit Steuerwettbewerb wirkt dabei wie ein Quasi-Marktmechanismus, der die Ausbeutungsmöglichkeiten eines monopolistischen Fiskus begrenzt. Zugleich haben Brennan und Buchanan gewarnt: Horizontale Absprachen zwischen Regierungen wirken wie Kartellabsprachen zwischen Unternehmen – sie schalten den disziplinierenden Wettbewerb aus und stellen die Ausbeutungsmacht wieder her.[7] Diese Warnung wird uns in Abschnitt 4 wieder begegnen.

10 Wettbewerb wirkt indes nicht nur über Mobilität. Die Literatur zum Leistungsvergleichswettbewerb (yardstick competition) zeigt, dass bereits die blosse Vergleichbarkeit diszipliniert: Wähler beurteilen ihre Regierung im Lichte dessen, was Nachbarregierungen mit ähnlichen Voraussetzungen erreichen.[8] Der Vergleichsmassstab ist ein Informationsmechanismus im Sinne von Friedrich A. von Hayek: Niemand kennt die beste Schulorganisation, das beste Spitalwesen, die beste Steuerstruktur ex ante – dieses Wissen ist verstreut und muss in einem Entdeckungsverfahren erst hervorgebracht werden.[9] Wallace Oates hat daraus das Bild des Laborföderalismus geformt: Gliedstaaten sind Versuchslabore, in denen politische Innovationen parallel erprobt, evaluiert und bei Erfolg imitiert werden – zu einem Bruchteil der Kosten und Risiken eines nationalen Grossversuchs.[10] Bruno Frey und Reiner Eichenberger haben das Wettbewerbsprinzip mit ihrem Konzept der FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions) weiter entwickelt: funktionale, sich überlappende und miteinander konkurrierende Jurisdiktionen, die

---

[6] Tiebout (1956).
[7] Brennan/Buchanan (1980), insb. Kap. 9; vgl. auch Buchanan (1995).
[8] Salmon (1987); Besley/Case (1995).
[9] Hayek (1945); zum Wettbewerb als Entdeckungsverfahren Hayek (1968).
[10] Oates (1999), S. 1131 ff. («laboratory federalism»).

sich an den Aufgaben statt an historischen Grenzen orientieren.[11] Man muss den FOCJ nicht in allen Konsequenzen folgen, um ihre Kernbotschaft anzuerkennen: Föderale Ordnungen bleiben nur lebendig, wenn Wettbewerb, Austritt und institutionelle Innovation möglich sind – Kooperation ist Hilfsmittel, nicht Selbstzweck.

11 Wallace Oates selbst hat diese Einsichten in seiner Theorie des Fiskalföderalismus der «zweiten Generation» zusammengeführt und um eine politisch-ökonomische Pointe erweitert: Ein vitaler Föderalismus benötigt einen starken Bund und starke Kantone – wobei Stärke nicht Kompetenzfülle meint, sondern institutionelle Widerstandskraft.[12] Der Bund muss institutionell so stark sein, dass er den Subventions- und Transferbegehren der Gliedstaaten effektiv widerstehen kann, indem er eine Vergemeinschaftung von Aufgaben und Finanzierung strikt ablehnt: Nur harte Budgetrestriktionen halten die Verantwortlichkeit der Gliedstaaten intakt, während weiche Budgetbeschränkungen und implizite Beistandserwartungen die Fiskaldisziplin von innen zersetzen. Die Kantone ihrerseits müssen institutionell so stark sein, dass der Bund nicht schleichend die Kontrolle über ihre Aufgabenerfüllung übernimmt – sei es über Auflagen, Mitfinanzierungen oder immer dichtere Vollzugsvorgaben. Schwach ist ein Bundesstaat demnach nicht, wenn eine Ebene der anderen etwas verweigert, sondern wenn beide Ebenen einander gefällig sind: Der gefällige Bund kauft sich mit Transfers in kantonale Aufgaben ein, die gefälligen Kantone verkaufen ihre Autonomie gegen Geld – und gemeinsam produzieren sie jene Verflechtung, die am Ende niemand gewollt hat und niemand mehr verantwortet.

12 Die empirische Forschung stützt diese theoretischen Erwartungen für die Schweiz in hohem Mass. Dezentralisierte Besteuerung dämpft das Wachstum der Staatstätigkeit signifikant;[13] fiskalische Konsolidierungen gelingen in dezentral organisierten Staatswesen nachweislich besser als in zentralisierten;[14] und der Föderalismus erweist sich insgesamt als zentraler Bestandteil

---

[11] Frey/Eichenberger (1999).

[12] Oates (2005); zum «market-preserving federalism» grundlegend Weingast (1995).

[13] Feld/Kirchgässner/Schaltegger (2010).

[14] Schaltegger/Feld (2009).

der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.[15] Das Fazit des theoretischen und empirischen Befundes lautet: Der Schweizer Staatsaufbau ist kein historischer Zufall, sondern liest sich wie die verfassungsgewordene Zusammenfassung der Finanzwissenschaft. Sein produktiver Kern ist nicht die Koordination, sondern der Wettbewerb – die Vielfalt der Lösungen, die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gegenüber ihren eigenen Steuerzahlern.

13 ## 3. Das föderalistische Paradoxon: starke Verfassung, erodierende Praxis

14 ### *These 2: Trotz starker Verfassung erodiert der tatsächlich gelebte Föderalismus schleichend*

15 Gemessen an diesen Massstäben sind die rechtlichen Voraussetzungen der kantonalen Autonomie hervorragend. Die Bundesverfassung kombiniert die subsidiäre Generalkompetenz (Art. 3 und 42 BV) mit der Organisations- und Finanzautonomie der Kantone (Art. 43 und 47 BV), dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) und der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV). Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wurde 2008 zudem ein Entflechtungswerk vollzogen, das sieben Aufgaben integral dem Bund und zehn Aufgaben integral den Kantonen zuwies.[16] Die Mehrheit der Kantone kennt in ihren Verfassungen überdies eine periodische Überprüfung der eigenen Aufgaben. Auf dem Papier ist die Schweiz der am besten gesicherte Wettbewerbsföderalismus der Welt.

16 Die realen Verhältnisse entwickeln sich in die Gegenrichtung. In nahezu allen wesentlichen Politikbereichen verfügen heute Bund und Kantone gleichzeitig über Zuständigkeiten; Verbundaufgaben und Mischfinanzierungen dominieren. Immer detailliertere Bundesvorgaben engen den Vollzugsföderalismus ein, sei es in der Bildung, der Raumplanung, im Gesundheitswesen, in der Sozialpolitik oder in der inneren Sicherheit. Dabei ist zwischen zwei Zentralisierungspfaden zu unterscheiden: dem passiven Hinnehmen einer vom Bund getriebenen Vereinheitlichung – und der von den Kantonen selbst aktiv ein-

---

[15] Feld/Schaltegger (2017).

[16] Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2291.

geforderten Mitfinanzierung durch den Bund, wie sie exemplarisch die Debatte um die familienergänzende Kinderbetreuung zeigt.[17] Beide Pfade führen in dieselbe Politikverflechtungsfalle, die Fritz W. Scharpf beschrieben hat: Sind Kompetenzen und Finanzströme erst einmal verflochten, blockieren sich die Ebenen wechselseitig, und jede Reform scheitert am Vetorecht der Besitzstände.[18] Die Folgen der «Verschlammung» sind Verantwortungsdiffusion, Kompetenzstreitigkeiten und Ineffizienz in der Aufgabenerfüllung.

17 Dies lässt sich im Detail in all den eben genannten Bereichen zeigen. Besonders scharf tritt das Paradoxon jedoch in der Steuerpolitik hervor – dort also, wo der Wettbewerbsföderalismus seinen Kern hat. Deshalb soll die Problematik kurz an diesem Beispiel erläutert werden. Als die OECD ihre Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse Unternehmensgruppen vorgab, standen der Schweiz zwei Umsetzungswege offen. Sie wählte den zentralen: Eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung, am 18. Juni 2023 mit 78,5 Prozent Ja-Stimmen angenommen, schuf eine neue Bundessteuer – die Ergänzungssteuer, seit 2024 in Kraft, vom Bund gesetzt und von den Kantonen bloss veranlagt.[19] Die Kantone haben diesen Weg nicht erlitten, sondern getragen: Die KdK unterstützte die neue Verfassungsgrundlage einstimmig, operativ federführend war die Finanzdirektorenkonferenz.[20] Ihren Preis erhielten sie im Verteilschlüssel: 75 Prozent des Ertrags fliessen an Kantone und Gemeinden, 25 Prozent an den Bund.[21]

---

[17] Vgl. die Parlamentarische Initiative 21.403 der WBK-N («Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»).

[18] Scharpf (1985).

[19] Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Art. 197 Ziff. 15 BV), angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 78,5 Prozent Ja-Stimmen. Umgesetzt wird er durch die Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (MindStV): nationale Ergänzungssteuer seit dem 1. Januar 2024, internationale Ergänzungssteuer seit dem 1. Januar 2025. Ein ordentliches Bundesgesetz soll die Verordnung innert sechs Jahren ablösen.

[20] KdK, Medienmitteilung «Ja zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen» vom März 2023. Operativ federführend war die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), deren Präsident die Vorlage gemeinsam mit dem Vorsteher des EFD öffentlich vertrat.

[21] Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 lit. b und Abs. 6 BV. Der Verteilschlüssel war im Parlament umstritten; eine Minderheit verlangte einen höheren Bundesanteil und eine gleichmässigere Verteilung unter den Kantonen, was den interkantonalen Steuerwettbewerb zusätzlich gedämpft hätte.

18 Dass es anders gegangen wäre, ist keine nachträgliche Spekulation. Schon in der Vernehmlassung lag der Vorschlag auf dem Tisch, die Ergänzungssteuer als kantonale Steuer auszugestalten: Der Bund hätte die Mindestbelastung den Kantonen im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) vorschreiben können – formelle Harmonisierung des OECD-Standards, materielle Ausgestaltung, Veranlagung und Erhebung aber bei den Kantonen, analog zur ebenfalls anrechenbaren Kapitalsteuer.[22] Auch dieser Weg hätte eine Verfassungsgrundlage benötigt, weil Art. 129 Abs. 2 BV die Steuersätze von der Harmonisierung ausnimmt;[23] zur Wahl stand also nicht, ob eine neue Kompetenz geschaffen wird, sondern welche. Geschaffen wurde eine Bundessteuerkompetenz bei den direkten Steuern ohne Höchstsatz und ohne Befristung – anders als bei der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer, die die Verfassung beide begrenzt und befristet. Wer Recht setzt, ist souverän: In diesem Segment sind die Kantone zur Veranlagungsstelle des Bundes geworden.

19 Der ökonomische Verlust ist erheblich, wenn auch präziser zu fassen, als es die politische Debatte tut. Erfasst werden nur Gruppen ab 750 Millionen Euro Umsatz; für KMU und rein national tätige Unternehmen bleibt der kantonale Wettbewerb intakt. Doch betroffen ist genau das mobile, substratstarke Segment, um das der Steuerwettbewerb je gespielt hat – und dort ist der Parameter Gewinnsteuersatz nach unten stillgelegt. Der Wettbewerb verschwindet deshalb nicht, er wandert: von transparenten Steuersätzen zu selektiver Standortförderung, zu Beihilfen und anrechenbaren Steuergutschriften.[24] Das ist die eigentliche Verschlechterung hinter der Harmonisierung: Der sichtbare Preiswettbewerb wird durch einen Subventionswettlauf ersetzt, der intransparent, diskriminierend und rentensuchend ist. Bemerkenswert ist schliesslich die Begründung, mit der die Kantone den Verteilschlüssel verteidigten: Ein höherer Bundesanteil hätte sie in Versuchung geführt, ihre Ge-

---

[22] Schaltegger (2022).

[23] Art. 129 Abs. 2 BV nimmt insbesondere Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge von der Harmonisierung aus.

[24] Betroffen sind Unternehmensgruppen mit einem konsolidierten Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro; kleine und mittlere sowie rein national tätige Unternehmen bleiben ausgenommen. Zur Gefahr des Ausweichens in selektive Standortförderung bereits Schaltegger (2022).

winnsteuern gleich auf 15 Prozent zu erhöhen. Sie argumentierten also in der Sprache des Steuerwettbewerbs – und stimmten zugleich dem Instrument zu, das ihn in diesem Segment beendet. Genau dies ist der Tausch, den das Oates'sche Postulat starker Ebenen verbietet: Autonomie gegen Mittel.

Wie schwer die Umkehr fällt, zeigt die jüngste Reformgeschichte. Das im Januar 2020 gestartete Projekt «Aufgabenteilung II» musste im März 2021 sistiert werden – blockiert durch sektoralpolitische Widerstände in Bundesrat und Kantonsregierungen.[25] Erst im Juni 2024 vereinbarten Bundesrat und KdK ein neues Mandat («Entflechtung 27») mit 21 Aufgabenbereichen; es wird derzeit durch das Entlastungspaket des Bundes (EP27) überlagert, das Sparziele über Ordnungsfragen stellt.[26] Der föderale Anspruch der Staatsordnung und das politische Tagesgeschäft driften auseinander: Die Grundsätze sind unbestritten, ihre Umsetzung scheitert regelmässig. Nicht selten sind es insbesondere die Fachkonferenzen, die zusammen mit den Bundesämtern durch ihre koordinierte Wirkung jede Rückverlagerung von Kompetenzen an die Kantone zu bodigen wissen. 20

Neu ist dieser Befund nicht. Johannes Popitz formulierte bereits 1927 das «Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats»: In mehrstufigen Staatswesen wandern Aufgaben, Ausgaben und Kompetenzen mit quasi naturgesetzlicher Zwangsläufigkeit zur obersten Ebene.[27] Doch gerade an dieser Stelle ist Vorsicht geboten. Die konstitutionenökonomische Analyse hat gezeigt, dass das Popitz'sche Gesetz keine Naturkonstante beschreibt, sondern das Ergebnis institutioneller Anreize ist: Zentralisierung geschieht nicht – sie wird gemacht, von identifizierbaren Akteuren mit identifizierbaren Interessen, unter identifizierbaren Spielregeln.[28] Wer die schleichende Zentralisierung der Schweiz erklären will, darf sich deshalb nicht mit der Beschwö- 21

[25] Vgl. die gemeinsame Mitteilung von EFD und KdK vom März 2021 zur Sistierung des Projekts «Aufgabenteilung II»; dazu Rathgeb (2026).
[26] Vgl. das im Juni 2024 vereinbarte gemeinsame Mandat von Bundesrat und KdK («Entflechtung 27») mit 21 definierten Aufgabenbereichen, Eckwerten und Zeitplan; dazu Rathgeb (2026).
[27] Popitz (1927): das «Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats». Vgl. Schaltegger/Studer (2018).
[28] Blankart (2000).

rung anonymer Kräfte begnügen. Er muss fragen: Wer macht sie? Und welche Institution senkt die Kosten des Machens?

22 ## 4. Die Ursache des «Hängematten-Föderalismus»: Die KdK als Kartell der Kantone

23 ### *These 3: Die KdK als Kartell der Kantone ist Treiber der schleichenden Erosion des Föderalismus*

24 Die verbreitete Deutung sucht die Ursachen der Zentralisierung im Überindividuellen: im Zeitgeist mit seiner Vorliebe für das Einheitliche, in säkularen Entwicklungen wie Globalisierung, Digitalisierung und Mobilität, in geopolitischen Herausforderungen, die nationale Antworten zu verlangen scheinen. Diese Erklärungen sind nicht falsch, aber sie greifen zu kurz. Säkulare Trends wirken auf alle Bundesstaaten gleichermassen; sie erklären weder das Tempo noch die spezifische Form der schweizerischen Entwicklung. Vor allem aber immunisieren sie die Diagnose gegen jede Verantwortung: Wo der Zeitgeist zentralisiert, kann niemand etwas dafür. Die politische Ökonomie fragt anders. Sie fragt – mit Mancur Olsons Logik des kollektiven Handelns – nach organisierten Interessen, nach Anreizen und nach den Institutionen, welche die Kosten kollektiven Handelns senken.[29] Und sie stösst dabei auf eine Institution, die in der Zentralisierungsdebatte bemerkenswert selten als Akteurin, meist nur als Beobachterin vorkommt: die Konferenz der Kantonsregierungen.

25 Die KdK wurde am 8. Oktober 1993 im Vorfeld des geplanten EWR-Beitritts gegründet, um die staats- und sachpolitischen Interessen der Kantone zu bündeln und koordiniert gegenüber dem Bund zu vertreten.[30] Fasst die Plenarkonferenz einen Beschluss mit den Stimmen von mindestens 18 Kantonsregierungen, gilt dieser als «Stellungnahme der Kantone»; abweichende Stellungnahmen bleiben formell vorbehalten.[31] Seit 2008 residiert die Konferenz mit den Fachdirektorenkonferenzen im «Haus der Kantone» in Bern, wo über 200 Mitarbeitende für 13 Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie

---

[29] Olson (1965).

[30] Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993 (KdK-Vereinbarung); eingehend zu Entstehung, Organisation und Wirken der KdK Rathgeb (2026).

[31] Art. 10 Abs. 1 und 2 KdK-Vereinbarung.

16 assoziierte Fachorganisationen tätig sind und jährlich rund 1500 Sitzungen stattfinden.[32] Es wäre unredlich, die Verdienste dieser Organisation zu bestreiten: Ohne die KdK wäre die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs (NFA) – das grösste Entflechtungswerk der neueren Verfassungsgeschichte – kaum zustande gekommen; in der Pandemie und in der Europapolitik hat sie Koordinationsleistungen erbracht, die kein Kanton allein hätte erbringen können. Die folgende Kritik zielt darum nicht auf die Existenz der KdK, sondern auf ihre Funktionslogik. Diese Funktionslogik ist – gemessen an den Kategorien der ökonomischen Theorie – die eines Kartells. Vier Mechanismen lassen sich unterscheiden.

Erstens das Positionskartell. Die zentrale Dienstleistung der KdK besteht darin, aus 26 Stimmen eine zu machen. Genau darin liegt das Problem. Die Vielfalt der kantonalen Positionen ist kein Koordinationsmangel, der behoben werden müsste – sie ist der informationelle Rohstoff des Leistungsvergleichswettbewerbs. Wenn Zug anders antwortet als Genf und Appenzell anders als Basel, offenbaren sich unterschiedliche Prioritäten, Kostenstrukturen und Lösungsansätze, an denen Wähler, Parlamente und Nachbarkantone Mass nehmen können. Die konsolidierte Einheitsstellungnahme löscht diese Information aus. Sie erzwingt den kleinsten gemeinsamen Nenner, und sie verteuert den Dissens: Der Kanton, der ausschert, trägt die politischen Kosten der Sichtbarkeit, während der Konsens die bequeme Anonymität des Kollektivs bietet. Kartelltheoretisch gesprochen: Die KdK organisiert die Preisabsprache der Positionen. 26

Zweitens der Harmonisierungsdruck. Über Konkordate, gemeinsame Standards und Empfehlungen – vom HarmoS-Konkordat über Planungsstandards bis zu Best-Practice-Richtlinien mit faktischer Bindungswirkung – werden die Parameter des Standortwettbewerbs schrittweise stillgelegt.[33] Harmonisierung wird dabei regelmässig als Errungenschaft gefeiert, als Sieg der Vernunft über den «Flickenteppich». Ökonomisch betrachtet ist sie die Kartellabsprache des Föderalismus: Wo alle dasselbe tun, kann niemand mehr vom Besseren lernen, denn es gibt kein Besseres mehr zu beobachten. Der 27

[32] Angaben nach Rathgeb (2026) sowie KdK, www.kdk.ch (Haus der Kantone, seit 2008).

[33] Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007.

Laborföderalismus im Sinne von Oates setzt Experimente voraus; das Kartell verbietet sie – nicht durch Verbot, sondern durch den sanften, permanenten Konformitätsdruck der Konferenzmaschinerie, in der Abweichung als Illoyalität gilt.

28 **Drittens die vertikale Koalition.** Die Konferenzen der Fachdirektoren verbünden sich in ihren Sachbereichen mit den Bundesämtern und Departementen zu sektoralen Interessengemeinschaften, die gemeinsam für mehr Mittel und mehr Regulierung im eigenen Bereich kämpfen – gegen die Finanzdirektoren, gegen die Gesamtregierungen, gegen die Steuerzahler. Und die Kantone selbst treten über ihre Konferenzen zunehmend als Forderungsgemeinschaft auf, die Bundesgeld in originär kantonalen Zuständigkeiten verlangt. Der Fall der familienergänzenden Kinderbetreuung ist exemplarisch: Hier wird Zentralisierung nicht erlitten, sondern bestellt. Gramlichs Flypaper-Effekt garantiert, dass mit dem Geld die Auflagen kommen – der Tausch lautet Autonomie gegen Mittel. Es ist bezeichnend, dass die treffendste Beschreibung dieses Zustands aus der KdK selbst stammt: Ihr Präsident Markus Dieth beklagt die «Bequemlichkeit» der Kantone und spricht von einem «Hängematten-Föderalismus».[34] Die Diagnose ist richtig – nur hängt die Hängematte nicht im luftleeren Raum. Sie ist zwischen den Pfosten des Hauses der Kantone aufgespannt: Die Konferenzstruktur senkt die Kosten des kollektiven Forderns und erhöht die Kosten des individuellen Vorangehens.

29 **Viertens der Exekutivföderalismus.** Die Meinungsbildung wandert aus den Kantonsparlamenten und den Volksrechten in Gremien, die weder öffentlich tagen noch einer direkten demokratischen Kontrolle unterliegen. Andreas Auer hat die KdK deshalb als «Unikum, wenn nicht ein Monstrum» bezeichnet und ihr Unvereinbarkeit mit dem Legalitätsprinzip, Intransparenz und ein Demokratiedefizit vorgehalten.[35] Christian Rathgeb hat diese Kritik jüngst in einer eingehenden Würdigung als überholt zurückgewiesen: Die KdK sei kein hoheitliches Exekutivgremium, sondern eine blosse Koordinationsplattform der 26 Kantonsregierungen, deren Entscheide durch Regierungsbeschlüsse

---

[34] So KdK-Präsident Markus Dieth (2024).

[35] Auer (2016), N 138 ff.; eine eingehende Erwiderung auf diese Kritik findet sich bei Rathgeb (2026).

demokratisch abgestützt seien. Man muss weder der Kritik Auers noch der Erwiderung Rathgebs in jedem Punkt folgen, um den ökonomischen Kern des Problems zu erkennen: Kartelle gedeihen im Halbdunkel. Steuerwettbewerb, Referendum und öffentlicher Standortvergleich sind genau jene Kontrollmechanismen, die den Leviathan im Sinne von Brennan und Buchanan zähmen. Der konferenzielle Exekutivföderalismus schwächt alle drei zugleich: Er ersetzt den Wettbewerb durch Absprache, das Referendum durch die vorparlamentarische Vereinbarung und den öffentlichen Vergleich durch die vertrauliche Konsensfindung.

Das Ergebnis dieser vier Mechanismen ist das, was man einen Schlafmützen-Wettbewerb nennen kann: Niemand prescht vor, niemand fällt zurück; man reist im Konvoi, und der Konvoi fährt im Tempo des Langsamsten – Richtung Bern. Das Popitz'sche Gesetz erhält damit seinen Mechanismus. Die Anziehungskraft des zentralen Etats ist keine anonyme Gravitation, sondern das Resultat organisierter Kollektivverhandlung: Ein Kartell der Gliedstaaten tut, was alle Kartelle tun. Es beschränkt den Wettbewerb unter seinen Mitgliedern, es schützt sie vor dem Anpassungsdruck des Vergleichs, und es wälzt die Kosten auf die Konsumenten ab – hier: auf die Bürgerinnen, Bürger und Steuerzahler, denen die Wohlfahrtsgewinne aus Vielfalt, Innovation und Standortwettbewerb entgehen. 30

5. Was tun? Vom Kartell zum Föderalismus-Labor 31

These 4: Die Chance der KdK liegt in der Revitalisierung des kantonalen Labors der Ideen 32

Aus der Diagnose folgt nicht die Abschaffung der KdK. Eine Plattform der interkantonalen Zusammenarbeit ist in einem kleinräumigen Bundesstaat mit 26 Gliedstaaten unverzichtbar, und die Verfassung selbst verpflichtet Bund und Kantone zur Zusammenarbeit (Art. 44 und 48 BV). Aus der Diagnose folgt vielmehr ein Rollenwechsel: Die KdK muss sich neu erfinden – weg vom Kartellbüro, das Positionen konsolidiert und Standards harmonisiert, hin zum Föderalismus-Labor, das den Wettbewerb der Ideen organisiert und es den Kantonen erlaubt, systematisch von den Besten zu lernen. Der Laborföderalismus im Sinne von Oates braucht vier Dinge: Autonomie, Vielfalt, Information und Diffusion. Autonomie und Vielfalt garantiert die Verfassung. Informati- 33

on und Diffusion aber entstehen nicht von selbst – sie brauchen eine Trägerin. Genau hier liegt die künftige Existenzberechtigung der KdK. Fünf Reformlinien lassen sich skizzieren.

34 **Erstens die Transparenz- und Benchmarking-Plattform.** Die KdK soll zur zentralen, öffentlich zugänglichen Plattform für Vergleichsdaten über Daten, Methoden, Praktiken und Erfahrungen der Kantone werden: Was kostet ein Schülerjahr, ein Spitalbett, ein Baubewilligungsverfahren in welchem Kanton – und warum? Welche Organisationsformen, welche Vollzugsmodelle, welche digitalen Lösungen bewähren sich? Der Leistungsvergleichswettbewerb funktioniert nur, wenn die Vergleichsinformation verfügbar, standardisiert erhoben und verständlich aufbereitet ist. Heute produziert die Konferenzmaschinerie Konsenspapiere; künftig soll sie Vergleichswissen produzieren. Das ist keine technokratische Marginalie, sondern die Operationalisierung des Yardstick-Wettbewerbs: Transparenz ist das Wettbewerbsrecht des Föderalismus.

35 **Zweitens die Subsidiaritätswächterin.** Die KdK soll jedes Bundesgeschäft systematisch und öffentlich auf seine Vereinbarkeit mit Subsidiarität (Art. 5a BV) und fiskalischer Äquivalenz (Art. 43a BV) prüfen – ein permanentes Föderalismus-Monitoring als Frühwarnsystem gegen die schleichende Zentralisierung. Nicht jede Vorlage verdient eine inhaltliche Stellungnahme der Kantone; jede Vorlage verdient eine ordnungspolitische. Damit würde die KdK von der Interessenvertreterin zur Hüterin der Kompetenzordnung – eine Rolle, die ihr die Bundesverfassung näherlegt als jede andere Institution des Landes.

36 **Drittens der Experimentierraum.** Statt Harmonisierung soll die KdK organisierte Vielfalt fördern: Pilotprojekte einzelner Kantone, Experimentierklauseln, zeitlich befristete Abweichungen von gemeinsamen Standards – begleitet von unabhängiger Evaluation und der Verpflichtung, die Ergebnisse allen Kantonen zugänglich zu machen. Der Flickenteppich ist nicht der Betriebsunfall des Föderalismus, sondern sein Forschungsdesign. Eine Konferenz, die Experimente ermöglicht statt Standards erzwingt, verwandelt die 26 Kantone von Kartellmitgliedern in Versuchsanstalten.

Viertens die Selbstbindung. Die KdK soll sich statutarisch verpflichten, keine Forderungen nach Bundesmitteln in originär kantonalen Zuständigkeiten zu erheben und zu vertreten. Wer die Aufgabe hat, trägt die Kosten; wer die Kosten scheut, gebe die Aufgabe ab – aber er verlange nicht Geld ohne Kompetenzverzicht, denn dieses Geschäft geht ordnungspolitisch stets zulasten Dritter.[36] Diese Selbstbindung ist die kantonale Hälfte des Oates'schen Postulats starker Ebenen; die bundesseitige Hälfte – das strikte Nein zur Vergemeinschaftung von Aufgaben und Finanzierung – kann die KdK dem Bund nicht abnehmen, aber sie kann aufhören, ihn permanent in Versuchung zu führen. Zur Selbstbindung gehört auch ein neuer Umgang mit dem Dissens: Abweichende Positionen einzelner Kantone sollen nicht bloss vorbehalten, sondern aktiv publiziert werden. Die Einheitsstellungnahme mit 18er-Quorum mag verhandlungstaktisch bequem sein; ordnungspolitisch wertvoller ist die sichtbare Vielfalt. Eine Konferenz, die den Dissens dokumentiert statt wegkonsolidiert, stärkt die Kantone mehr als jede geschlossene Front. 37

Fünftens der Motor der Entflechtung. Schliesslich soll die KdK das Projekt «Entflechtung 27» nicht bloss begleiten, sondern treiben – strikt orientiert an Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz, haushaltsneutral zwischen den Staatsebenen und mit dem erklärten Fernziel, die periodische Aufgabenüberprüfung als Pflicht in der Bundesverfassung zu verankern, wie sie die Mehrheit der Kantonsverfassungen längst kennt. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hat die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu Recht als eigentlichen Gradmesser des Föderalismus bezeichnet.[37] An diesem Gradmesser wird sich auch die KdK messen lassen müssen: Eine Konferenz der Kantonsregierungen, die bei der Entflechtung versagt, hat ihre staatspolitische Kernaufgabe verfehlt – gleichgültig, wie viele Stellungnahmen sie konsolidiert. 38

[36] Vgl. Art. 43a Abs. 2 und 3 BV; grundlegend Olson (1969).

[37] Keller-Sutter (2024), Beitrag für das Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS).

6. Schlussbemerkungen

40 Das föderalistische Paradoxon der Schweiz – beste rechtliche Voraussetzungen, schleichende Zentralisierung – löst sich auf, sobald man die Institutionen der interkantonalen Zusammenarbeit in die Analyse einbezieht. Die schleichende Zentralisierung ist kein Schicksal und kein Zeitgeistphänomen; sie ist das vorhersehbare Ergebnis einer Anreizordnung, in der die Kantone ihre Interessen kartellförmig organisieren, den Wettbewerb untereinander stilllegen und die Rechnung der Bequemlichkeit an den Bund weiterreichen – der sie mit Kompetenzgewinnen quittiert. Das Popitz'sche Gesetz beschreibt diesen Vorgang; die politische Ökonomie erklärt ihn; und die Verfassungspolitik kann ihn korrigieren.

41 Der Föderalismus ist keine Verwaltungstechnik, sondern eine Freiheitsordnung. Sein Wert liegt nicht in der Reibungslosigkeit der Koordination, sondern in der Produktivität des Wettbewerbs: im Entdeckungsverfahren, das verstreutes Wissen nutzbar macht, in der Zähmung des Leviathans durch Vergleich und Ausweichmöglichkeit, in der Verantwortlichkeit dessen, der entscheidet, gegenüber dem, der bezahlt. Die KdK hat einmal bewiesen, dass sie Grosses bewegen kann: Die NFA trägt ihre Handschrift. Sie kann es wieder beweisen – wenn sie den Mut findet, sich neu zu erfinden. Nicht als Kartell der Kantone, das die Vielfalt verwaltet, bis keine mehr übrig ist. Sondern als Labor des Föderalismus, das die Vielfalt organisiert, misst und fruchtbar macht – damit die Kantone wieder tun können, wofür es sie gibt: voneinander lernen, miteinander wetteifern und den Bürgerinnen und Bürgern jene Wahlmöglichkeiten bieten, die der Zentralstaat per Definition nicht kennt.

Literaturverzeichnis

Auer, Andreas (2016): Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern: Stämpfli.

Besley, Timothy / Case, Anne (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, American Economic Review 85 (1), S. 25–45.

Blankart, Charles B. (2000): The Process of Government Centralization: A Constitutional View, Constitutional Political Economy 11 (1), S. 27–39.

Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, James M. (1995): Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform, Publius: The Journal of Federalism 25 (2), S. 19–27.

Dieth, Markus (2024): Staatsleitung und interkantonale Zusammenarbeit – Erfahrungen eines Regierungsrats und des Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr. 8/2024.

Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard / Schaltegger, Christoph A. (2010): Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, Southern Economic Journal 77 (1), S. 27–48.

Feld, Lars P. / Schaltegger, Christoph A. (2017): Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz, Zürich: NZZ Libro.

Frey, Bruno S. / Eichenberger, Reiner (1999): The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Cheltenham: Edward Elgar.

Gramlich, Edward M. (1977): Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: Oates, Wallace E. (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington: Lexington Books, S. 219–239.

Hayek, Friedrich A. von (1945): The Use of Knowledge in Society, American Economic Review 35 (4), S. 519–530.

Hayek, Friedrich A. von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Hines, James R. / Thaler, Richard H. (1995): The Flypaper Effect, Journal of Economic Perspectives 9 (4), S. 217–226.

Keller-Sutter, Karin (2024): Staatsleitung im föderalen Bundesstaat: Es ist Zeit für eine neue Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr. 3/2024.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37 (3), S. 1120–1149.

Oates, Wallace E. (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance 12 (4), S. 349–373.

Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Olson, Mancur (1969): The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review 59 (2), S. 479–487.

Popitz, Johannes (1927): Der Finanzausgleich, in: Gerloff, Wilhelm / Meisel, Franz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, Tübingen: Mohr, S. 338–375.

Rathgeb, Christian (2026): Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz im Kontext der föderalen Zusammenarbeit – ein Vergleich mit der Landeshauptleutekonferenz (LHK) in Österreich, in: Tagungsband «100 Jahre Kompetenzverteilung», S. 187-217. Innsbruck .

Salmon, Pierre (1987): Decentralisation as an Incentive Scheme, Oxford Review of Economic Policy 3 (2), S. 24–43.

Schaltegger, Christoph A. (2022): OECD-Mindeststeuer – Zumutung und Chance für eine mutige Schweiz, Neue Zürcher Zeitung vom 22. April 2022.

Schaltegger, Christoph A. und Studer, Thomas M. (2018): Das Popitz'sche Gesetz der Anziehungskraft des grössten Etats: Eine finanzhistorische Betrachtung der Schweiz, ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 68(1), S. 103-130.

Schaltegger, Christoph A. und Marc M. Winistörfer (2014): Die schleichende Zentralisierung im Bundesstaat, Neue Zürcher Zeitung vom 14. November 2014.

Schaltegger, Christoph A. / Feld, Lars P. (2009): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments?, European Journal of Political Economy 25 (1), S. 115–123.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 26 (4), S. 323–356.

Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64 (5), S. 416–424.

Villiger, Kaspar (2001): Referat an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Genf 2001 (unveröffentlicht; überliefert bei Schaltegger 2014).

Weingast, Barry R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics, and Organization 11 (1), S. 1–31.