

# **Experten in der Reform des Neuen Finanzausgleichs (NFA) in der Schweiz**

René L. Frey

Vortrag im Rahmen des Symposions  
«Die Rolle von Experten in Verfassungsverhandlungen»  
Institut für Europäische Verfassungswissenschaften der FernUniversität Hagen  
Hagen, 24. September 2010

CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2010-03

# Experten in der Reform des Neuen Finanzausgleichs (NFA) in der Schweiz

Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie, Universität Basel

CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel und Zürich

Immer wieder wird mir in Deutschland und Österreich die Frage gestellt: Wie habt ihr Schweizer es geschafft, den Finanzausgleich grundlegend zu reformieren – ihr Schweizer mit eurer schwerfälligen direkten Demokratie und dem ausgeprägten Föderalismus? Meine Antwort: 1. Wir brauchten dafür fünfzehn Jahre. 2. In die Vorbereitungsarbeiten wurden sehr viele Fachleute, Politiker und Beamte von Bund und Kantonen einbezogen. 3. Der alte Finanzausgleich hatte derart offensichtliche Mängel, dass etwas unternommen werden musste.

In meinem Referat werde ich als erstes die Ausgangslage für die Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen schildern und die wichtigsten Schritte der Vorbereitungsarbeiten vorstellen, soweit sie für das Thema – die Rolle der Experten bei Verfassungsänderungen – relevant sind. Im zweiten Teil werden die wichtigsten Elemente der Finanzausgleichsreform dargestellt. Im dritten und letzten Teil werde ich die Rolle der Experten bei der schweizerischen Finanzausgleichsreform aufzeigen und dabei die fünf Fragen, die im Programm zum heutigen Symposium formuliert sind, beantworten.

Wenn ich in meinem Vortrag von Experten rede, meine ich stets wissenschaftliche Experten, also Professoren, die neben Lehre und Forschung auch Beratung als ihre Aufgabe betrachten. Selbstverständlich gibt es auch Experten ausserhalb des akademischen Bereichs, in der öffentlichen Verwaltung, im Parlament, in Beratungsfirmen.

Eine Warnung: Ich war selbst in verschiedenen Phasen an der Erarbeitung des Neuen Finanzausgleichs beteiligt und bin deshalb nicht ganz objektiv. Ich überblicke auch zu wenig die Arbeit anderer Experten. Ich beschränke mich daher auf meine eigenen Gutachter- und Beratertätigkeiten.

Ich bitte zu beachten, dass ich Volkswirtschaftler bin. Meine Spezialgebiete waren die Wirtschaftspolitik, die öffentlichen Finanzen und die räumliche Wirtschaft. Die Themen Föderalismus und Finanzausgleich bewegen sich in diesem Dreieck. Ich habe dazu über Jahrzehnte hinweg geforscht, gelehrt und publiziert.

## 1. Etappen der Finanzausgleichsreform

Der «alte» schweizerische Finanzausgleich stammte aus dem Jahre 1959. Er wurde mehrere Male in Einzelpunkten geändert und ergänzt. Insbesondere wurde immer wieder am Index der Finanzkraft der Kantone herumgebastelt. Bis Anfang der 1990er Jahre existierte keine umfassende Wirkungsanalyse. Eine 1991 von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellte Finanzausgleichsbilanz und ein darauf basierendes Thesenpapier der kantonalen Finanzminister von 1992 («Orientierungsrahmen 2000») zeigten, dass die regionalen Disparitäten trotz erheblicher Finanzausgleichsmittel zugenommen hatten. Ursache: Der damalige Finanzausgleich war «ein unsystematisches, undurchsichtiges, widersprüchliches und politisch nicht steuerbares Geflecht von Finanzströmen zwischen Gemeinwesen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen». Der Bund und die Kantone einigten sich daher im Jahre 1992 darauf, eine grundlegende Reform an die Hand zu nehmen.

Fünf Schweizer Finanzwissenschaftler – die Professoren Alfred Meier (Uni St. Gallen), Claude Jeanrenaud (Uni Neuenburg), Bernard Dafflon (Uni Fribourg), mein Mitarbeiter Andreas Spillmann und ich (Uni Basel) wurden vom Bund und der Finanzdirektorenkonferenz beauftragt, die Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wissenschaftlich zu klären und denkbare Stossrichtungen der Reform zu erarbeiten. Folgende Hauptziele standen dabei im Vordergrund: die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone, die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat, die Stärkung der kantonalen Finanzautonomie und der Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis. Kein explizites Ziel war dagegen die Schaffung gleicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Für die beiden Auftraggeber wie auch für uns Experten war klar, dass die Lösung nicht in einer stärkeren Zentralisierung, sondern in einer «Revitalisierung» des Föderalismus – auf den wir Schweizer ebenso stolz sind wie auf die direkte

Demokratie – bestehen musste. Ausgeklammert wurden Fragen der Gebietsreform (Zerlegung oder Fusion von Kantonen). Dies hätte die Reform des Finanzausgleichs politisch allzu sehr belastet.

Nach Ablieferung unseres Gutachtens wurden 1994 mehrere aus Bundes- und Kantonsvertreter bestehende Projektgruppen sowie eine Kerngruppe eingesetzt. Diese sollten einen konkreten, politisch tragfähigen Reformvorschlag ausarbeiten. Experten aus Wissenschaft und Verbänden waren darin nicht vertreten, wurden aber zu einzelnen Fragen zugezogen.

Nach Abschluss der Arbeiten der Projektgruppen wurden die verschiedenen Ideen durch die Kerngruppe zusammengesetzt und in eine rechtlich adäquate Form gebracht. Das Reformpaket bestand aus zwei Teilen: aus einer Verfassungsänderung und aus einem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz. Beides wurde in mehreren Vernehmlassungsrunden auf Herz und Nieren geprüft und da und dort modifiziert, um es «abstimmungsfest» zu machen. In der Schweiz müssen alle Verfassungsänderungen in Volksabstimmungen sowohl durch die Mehrheit der Stimmenden (Volksmehr) als auch der Kantone (Ständemehr) angenommen werden.

Bevor das NFA-Paket ans Parlament überwiesen wurde, wandten sich der Bundesrat und die kantonalen Finanzdirektoren 2001 an mich als einem der Verfasser des Ausgangsgutachtens von 1994. Ihre Frage lautete: Ist die gesamte mehrjährige Reformarbeit am Neuen Finanzausgleich wissenschaftlich immer noch vertretbar? Oder ist das Grundgerüst im Laufe der rund zehnjährigen Arbeit am Neuen Finanzausgleich durch zu viele Kompromisse derart verwässert worden, dass die Übung abgebrochen werden sollte. Ich konnte die Hauptverantwortlichen beruhigen.

Wir fünf Experten waren 1994, nach der Ablieferung unseres Gutachtens, skeptisch. Würde unser im Ansatz sehr ökonomisches und im Vergleich zum bisherigen Finanzausgleich grundlegend neues Konzept von den Politikern, Verwaltungsvertretern überhaupt verstanden und akzeptiert? Zu meiner Überraschung bewirkte die mehrjährige Arbeit der verschiedenen, parallel tätigen Projektgruppen keine Verwässerung, sondern eine Verbesserung. Insbesondere überlebten die Hauptpfeiler, die unserem Vorschlag zugrunde lagen: das Subsidiaritätsprinzip (Zentralisierung nur der Aufgabenbereiche, bei denen die unteren Gebietskörperschaften überfordert sind), die fiskalische Äquivalenz (Übereinstimmung der geografischen Kreise der Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger von öffentlichen Leistungen), die Tinbergen-Regel (für jedes angestrebte Ziel ein gesondertes Instrumente) und der föderative Wettbewerb (Anreize für Effizienz und Innovationen durch Erleichterung des *voting by feet*).

2001 überwies der Bundesrat die NFA-Reform in einer Botschaft ans Parlament. Es handelte sich um ein Riesenpaket. Die Verfassungsänderung betraf 22 der erst 1999 total revidierten Bundesverfassung (BV) mit ihren knapp 200 Artikeln. Hinzu kam das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz. Beides, die Verfassungsänderung und das Gesetz, wurde während rund zweier Jahre durch die zuständigen Kommissionen der beiden Parlamentskammern vorbehandelt. Am 3. Oktober 2003 stimmten National- und Ständerat der Reform zu. Am 28. November 2004 sagten schliesslich auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit deutlichem Mehr von fast 65 Prozent sowie 23 der 26 Kantone zur Verfassungsänderung Ja.

In den folgenden Jahren mussten noch verschiedene Gesetze angepasst und Ausführungsverordnungen erarbeitet und verabschiedet werden. Hierfür wurden wiederum universitäre Experten, aber auch private Beratungsfirmen zugezogen. Heftige Diskussionen lösten zwei Punkte aus: die Aufgabenentflechtung im Sozialbereich und die Dotierung der einzelnen Finanzausgleichstöpfe.

Auf Anfang 2008 – also fünfzehn Jahre nach dem Startschuss – wurde die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen», wie der Neue Finanzausgleich, noch kürzer NFA, mit vollem Namen heisst, in Kraft gesetzt. Dies geschah zeitgleich mit der Neuen Regionalpolitik. (Ich war an den Vorbereitungsarbeiten ebenfalls beteiligt und war um die inhaltliche Koordination der beiden Politiken bemüht.) Die Regionalpolitik wurde an den Neuen Finanzausgleich angepasst. Die Regionalpolitik hat nicht mehr primär den Abbau regionaler Disparitäten zum Hauptziel, sondern die regionale Wachstums- und Innovationsförderung. Die Verringerung des interkantonalen Wohlstandsgefälles wurde eindeutig als Sache des Finanzausgleichs betrachtet.

Die gesamten Reformarbeiten der NFA wurden von den Medien intensiv verfolgt. Dabei haben sich auch zahlreiche Experten zu Wort gemeldet. Interessanterweise waren es vor allem Ökonomen, erst in einer späten Phase Rechts- und Politikwissenschaftler.

## 2. Inhalt des Neuen Finanzausgleichs

Die NFA beruht auf sechs Pfeilern: 1. Ausgabenentflechtung, 2. vertikale Zusammenarbeit Bund-Kantone, 3. interkantonale Zusammenarbeit mit horizontalem Lastenausgleich, 4. Finanzkraftausgleich, 5. Abgeltung von Sonderlasten (Finanzbedarfsausgleich) und 6. Härteausgleich. Am wichtigsten sind der Finanzkraft- und der Finanzbedarfsausgleich.

1. *Aufgabenentflechtung*: Von den 31 bisherigen Gemeinschaftsaufgaben Bund-Kantone wurden 15

vollständig in die Verantwortung der Kantone und sechs in diejenige des Bundes verlagert. Damit wurde ein Finanzvolumen von insgesamt etwa fünf Milliarden Franken (ca. 3,5 Mrd. Euro) entflochten.

**2. Vertikale Zusammenarbeit Bund-Kantone:** Die frühere Zweckbindung der Bundesbeiträge sowie die Abstufung nach der Finanzkraft bewirkten, dass sich die Kantone bei hohen Subventionsätzen vor allem darum bemühten, hohe Bundesbeiträge zu erhalten. Dies führte zu Ineffizienzen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Bei Aufgaben mit nationalen Anliegen, bei denen der Bund auf die Kantone als Vollzugsorgane zurückgreift, sieht der Neue Finanzausgleich Leistungsvereinbarungen vor. Darin besteht die Leistung der Kantone in der Berücksichtigung übergeordneter Interessen, die Gegenleistung des Bundes in Globalbeiträgen für bestimmte Programme, nicht mehr die Mitfinanzierung einzelner Projekte.

**3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:** Öffentliche Leistungen eines Kantons (oder einer Gemeinde) werden immer häufiger auch durch Angehörige anderer Gemeinwesen in Anspruch genommen. Solche *Spillovers* (räumliche externe Effekte) führen zu einer suboptimalen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen. Diesen Mangel will die NFA mit einem neuen Kooperationsmodell und der systematischen Abgeltung von Spillovers beheben.

**4. Finanzkraftausgleich:** Der als «Ressourcenausgleich» bezeichnete Finanzkraftausgleich verfolgt ausschliesslich Umverteilungsziele und wird sauber von den Allokationszielen getrennt. Als Ersatz für den früheren Index der Finanzkraft richtet sich der neue Ressourcenindex nach dem kantonalen Steuerpotenzial und nicht nach der kantonalen Steuerbelastung, das heisst der Ausschöpfung des Steuerpotenzials.

**5. Finanzbedarfsausgleich (Abgeltung von Sonderlasten):** Über den *geografisch-topografischen Belastungsausgleich* wird den spezifischen Kosten der Bergkantone, die sich aus der dünnen Besiedlung (Kosten der Weite) und den schwierigen naturräumlichen Verhältnissen ergeben, Rechnung getragen. Der *soziodemografische Belastungsausgleich* hat die Abgeltung von Sonderlasten der Zentren, die aus der ungünstigen Bevölkerungszusammensetzung resultieren, (überdurchschnittlicher Anteil von Armen, Alten, Arbeitslosen, Auszubildenden usw.) zum Ziel.

**6. Härteausgleich:** Würde der Neue Finanzausgleich lediglich aus den fünf genannten Elementen bestehen, hätte der Übergang vom alten Finanzausgleich zum neuen System für einige finanzschwache Kantone eine Einbusse an Einnahmen aus Bundesquellen mit sich gebracht. Weil im Ab-

stimmungskampf schwer zu erklären gewesen wäre, warum bisher ausgesprochen arme Kantone als Verlierer des neuen Systems erscheinen – selbst wenn dies die Folge der neuen Kriterien der Ressourcenkraft und der Sonderlasten ist –, schuf man einen zeitlich befristeten Härteausgleich.

Abbildung 1 zeigt, wie auf Grund des Neuen Finanzausgleichs die Zahlungsströme zwischen dem Bund und den Kantonen fließen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Veränderungen, die sich aus der Aufgabenentflechtung und der Neugestaltung der Bundesbeiträge und des interkantonalen Lastenausgleichs ergeben.

Persönlich betrachte ich die *Struktur des Neuen Finanzausgleichs* als sehr gut, für die Schweiz als nahezu lehrbuchmässig. Weniger gut finde ich demgegenüber die *Dotierung der einzelnen Finanzausgleichstöpfе*. Für mich geht die Umverteilung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen zu weit. Hier setzt denn auch in gewissen politischen Lagern die Hauptkritik am Neuen Finanzausgleich an. Der Nivellierungseffekt ist freilich bei weitem nicht so stark wie in Deutschland. Finanzschwachen Kantonen wird durch den Finanzausgleich lediglich 85 Prozent des nationalen Durchschnitts zugesichert.

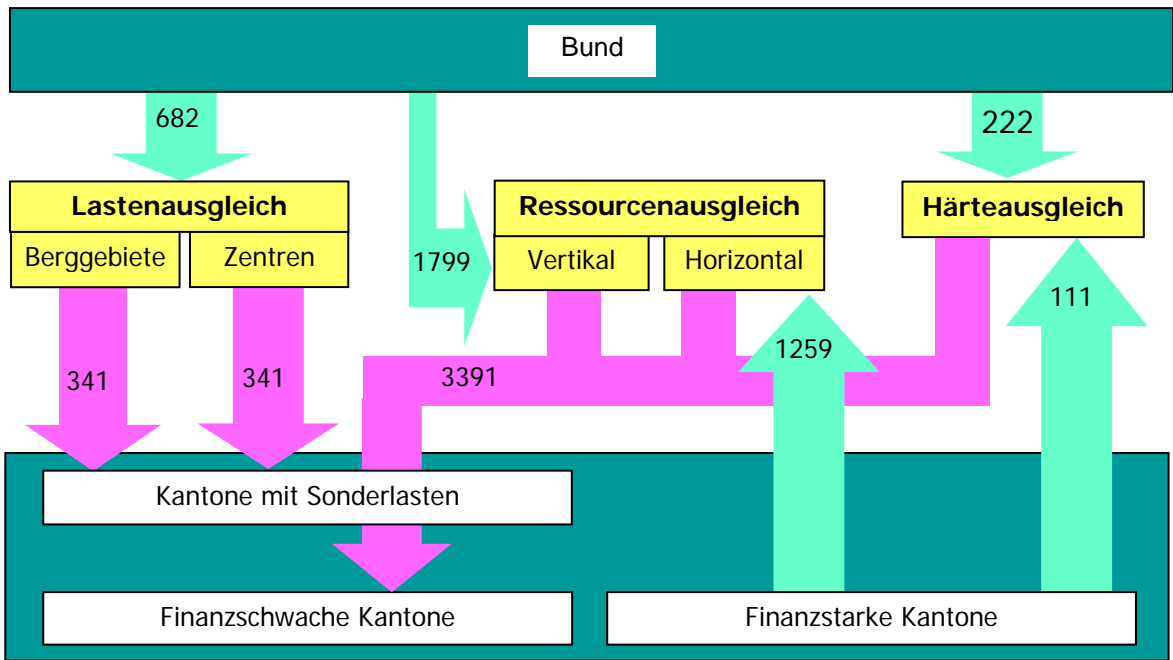
2010 wurde eine erste Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs vorgenommen. Nachbesserungen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene erweisen sich nicht als nötig. Korrekturen betreffen lediglich Verfahrensabläufe. Nach wie vor kontrovers sind die Meinungen hinsichtlich der Dotierung der einzelnen Ausgleichstöpfе. Diesbezüglich werden die wenigen grossen und reichen Kantone im schweizerischen Bundesstaat durch die relativ vielen kleinen und ärmeren Kantone regelmässig überstimmt.

### 3. Die Rolle der Experten

Für die Beantwortung der fünf von den Tagungsverantwortlichen gestellten Fragen zur Rolle der Experten in der Reform des schweizerischen Finanzausgleichs stütze ich mich einerseits auf politisch-ökonomische Modellüberlegungen, andererseits auf meine eigene Erfahrung.

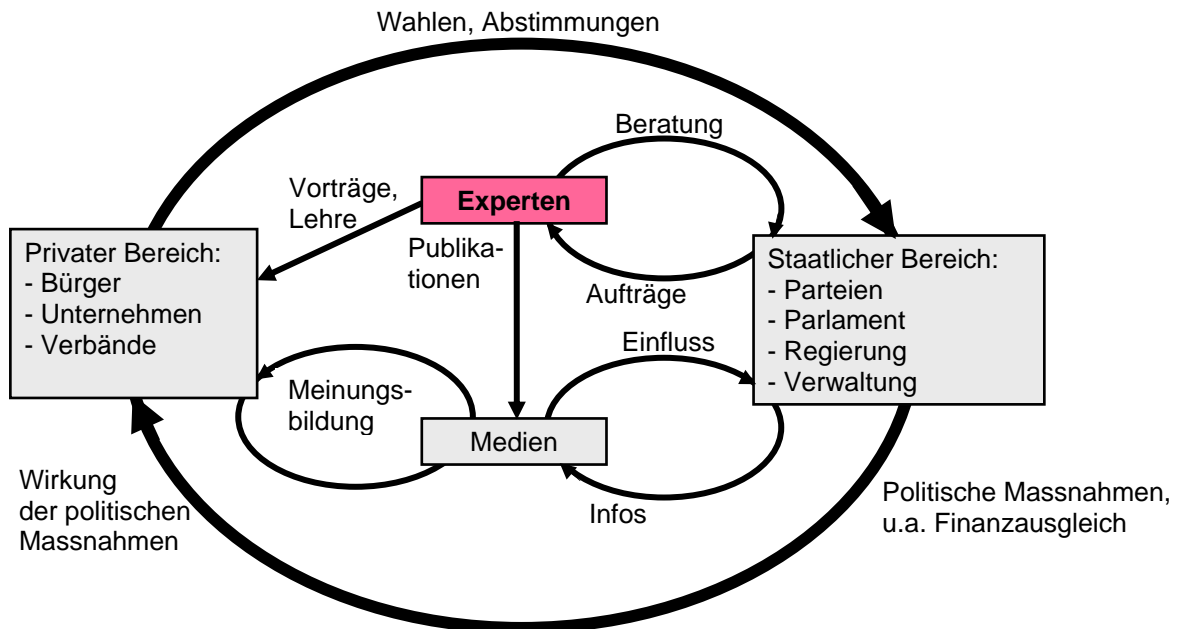
Ausgangspunkt der theoretischen Analyse bildet der politisch-ökonomische Kreislauf (vgl. Abbildung 2). Grob vereinfacht: Die Bürger steuern über Wahlen und Sachabstimmungen den staatlichen Sektor. Die politischen Akteure sind an möglichst vielen Stimmen und möglichst hohen Budgets interessiert. Sie gestalten die Politik – auch den Finanzausgleich – so, dass die Bürger und die verschiedenen Interessenorganisationen ihre Tätigkeit unterstützen. Gelingt dies nicht, so verlieren sie die nächsten Wahlen oder ihre Vorlagen werden in Volksabstimmungen abgelehnt.

Abbildung 1: Finanzflüsse gemäss NFA für 2008 (Millionen CHF)



Quelle: Schweizerischer Bundesrat (2010), S. 23.

Abbildung 2: Politisch-ökonomisches Modell



Die politisch-ökonomischen Interdependenzen sind in Wirklichkeit selbstverständlich erheblich komplexer, als der äussere Kreis des Kreislaufmodells suggeriert. Veränderungen der exogenen Rahmenbedingungen führen dauernd zu «Störungen». Sie erfordern Anpassungen und bedingen Zeit, bis ein neues Gleichgewicht erreicht ist.

Der politisch-ökonomische Kreislauf ist kein geschlossenes System. Offen ist er insofern, als neue Ideen das Gleichgewicht immer wieder «stören». Hier kommen die Wissenschaft und die Experten ins Spiel. Neue Forschungserkenntnisse können das staatliche System und die Politik direkt oder indirekt verändern: direkt über die Beratung durch Experten, über Gutachten, Hearings usw., indirekt durch Vorträge und die universitäre Ausbildung. Wissenschaftler haben auch die Möglichkeit, über Publikationen in den Medien (hier sehr weit zu verstehen, einschliesslich Buchverlage) ihre neuen Erkenntnisse der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen und dadurch die Ansichten und Erwartungen der Bürger, Arbeitnehmer, Konsumenten, Unternehmungen, Arbeitgeber, Interessenorganisationen zu beeinflussen.

Ob und wie die staatlichen Akteure, die Politiker und die öffentliche Verwaltung, auf die Kritik und Vorschläge der Experten reagieren und politische Massnahmen ergreifen, hängt davon ab, ob dies in ihrem eigenen Interesse liegt. Konkret: Ihre Wiederwahlchancen beziehungsweise die Wahlchancen der Parteien müssen sich vergrössern. Die Budgets der staatlichen Verwaltungen müssen sich erhöhen. Der Spielraum für die Umsetzung ideologischen Anliegen muss sich ausweiten. Sonst werden Expertenmeinungen in den Wind geschlagen.

Vor dem Hintergrund dieser politisch-ökonomischen Analyse beantworte ich am Beispiel des schweizerischen Neuen Finanzausgleichs die fünf Kernfragen des heutigen Symposiums wie folgt:

*1. Welche Erwartungen richten sich an Experten in Verfassungsberatungen und welche Aufgaben werden ihnen zugewiesen?*

Experten sollen neue wissenschaftliche Erkenntnisse in die politische Arena bringen. «Neu» ist dabei sehr breit zu verstehen und kann zum Beispiel auch die Aufarbeitung von Erfahrungen anderer Länder beinhalten. Man erwartet von Experten, dass sie den Stand des Wissens ihres jeweiligen Spezialgebietes kennen und in der Lage sind, dieses Wissen auf konkrete Problemstellungen der Politik zu übertragen. Im Falle des Neuen Finanzausgleichs bedeutete dies, dass das als unbefriedigend empfundene alte System systematisch auf seine Mängel untersucht und Ideen für die künftige Ausgestaltung vorgelegt werden sollten. Dafür braucht es seitens der Experten viele Jahre Beschäftigung mit bestimmten Themen und Methoden in Forschung und Lehre.

Die politischen Entscheidungsträger behalten sich Werturteile vor. Aus meiner Sicht ist dies ihr gutes Recht. Obwohl ich, wie erwähnt, die Dotierung der Umverteilungstöpfe als falsch, allzu grosszügig, betrachte, akzeptiere ich den diesbezüglichen Entscheid der Politiker – als Experte, nicht als Bürger. Just bei der Festlegung der frankemässigen Finanzausgleichsmittel handelt es sich um eine Werturteils- und keine Sachurteilsfrage.

*2. In welcher Weise wirken die Experten an Beratungen mit?*

Beim Neuen Finanzausgleich erfolgte die Mitwirkung der Experten direkt über Gutachten und den Beizug von Fachleuten zu Einzelfragen seitens der Projektgruppen. Die indirekte Beteiligung wissenschaftlicher Experten ist schwieriger einzuschätzen. Sie erfolgte über Publikationen (Bücher, Zeitungsartikel) und öffentliche Auftritte (Vorträge, Diskussionen in Radio und Fernsehen usw.), nicht zuletzt auch über die Lehre an den Hochschulen, durch die Forschungserkenntnisse der nächsten Generation weitergegeben werden.

*3. Über welche Rechte und Handlungsspielräume verfügen die Experten, welchen Restriktionen unterliegen sie?*

Experten verfügen über keinerlei Rechte im juristischen Sinn. Ihre «Macht» besteht ausschliesslich in der Überzeugungskraft ihre Argumente. Diese wiederum hängt entscheidend davon ab, ob Experten in der Lage sind, die Probleme, mit denen die staatlichen Akteure konfrontiert sind, zu verstehen sowie Analysen und Lösungsmöglichkeiten in einer auch für Nichtspezialisten verständlichen Sprache zu vermitteln.

Die einzige Restriktion, denen Experten unterliegen, besteht darin, dass sich diese an gewisse Spielregeln halten: vor allem Verschwiegenheit und Geheimhaltung, solange Zwischen- und Schlussberichte nicht fertig gestellt und freigegeben sind.

*4. Welchen Einfluss können Experten ausüben und wovon hängt der Einfluss im Wesentlichen ab?*

Der Einfluss von Experten ist klein oder nicht vorhanden, solange die Zeit für neue Erkenntnissen und Lösungsvorschläge nicht reif ist. Wissenschaftler können allerdings gelegentlich zum Agenda-Setting beitragen.

Ist die Zeit für Reformen reif, können die Ideen von Experten bei den Politikern und Chefbeamten auf Interesse stossen. Dass Vorschläge aufgenommen werden, ist allerdings auch dann nicht sichergestellt. Oft wandern Gutachten in Schubladen, wo sie bald vergessen sind und verstauben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Vorschläge den politischen Akteuren keine Vorteile (Prestige,

höhere Wiederwahlchancen usw.) versprechen oder wenn personelle Wechsel auf der Seite der staatlichen Akteure eingetreten sind. Im Falle des Neuen Finanzausgleichs hatten wir insofern mit unseren Vorschlägen Glück, als wichtige Kontaktpersonen sowohl beim Bund als auch bei den kantonalen Finanzdirektoren während der gesamten Vorbereitungszeit in ihren Funktionen blieben.

Man darf sich als wissenschaftlicher Berater nicht darüber ärgern, wenn Politiker und Chefbeamte Ideen aufnehmen und als eigene Weisheiten verkünden. Ich selbst betrachte dies als Erfolg meiner Beratungstätigkeit und sehe die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass meine Ideen umgesetzt werden. Anders zu werten sind selbstverständlich Plagiate, ist das «Stehlen» von Ideen durch Fachkollegen.

#### 5. Steht die Mitwirkung von Experten im Widerspruch zur demokratischen Legitimation von Verfassungsreformen?

Nein. Experten hatten bei der Erarbeitung der NFA keinerlei formelle Macht. Sie hätten jederzeit ausgewechselt oder ihre Vorschläge «schubladiert» werden können. In der kleinen Schweiz gibt es allerdings gar nicht so viele akademisch tätige Fachleute, auf die die politischen Akteure hätte zurückgreifen können. Für viele Fragen wird daher auf private Beratungsbüros, auch solche aus dem Ausland, ausgewichen. Dies ist in der Schweiz auch deshalb zu beobachten, weil zahlreiche Nationalökonominnen sich leider in die reine Theorie zurückziehen. Nur damit kann man sich heute international wissenschaftlich profilieren, nicht mit praktischer Beratung.

Anders als die ad hoc-Expertentätigkeit, wie im Falle der NFA, sind ständigen Kommissionen einzuschätzen. Diese nehmen in der Schweiz teilweise quasistaatliche Aufgaben wahr, beispielsweise Regulierungs- und Überwachungsfunktionen wie die Wettbewerbskommission, die Finanzmarktaufsicht oder die Kommunikationskommission. Hier stellt sich möglicherweise tatsächlich das mit der Frage angedeutete Legitimationsproblem.

Zusammenfassend: Aus meiner Sicht hat sich im Falle der Reform des schweizerischen Finanzausgleichs die Zusammenarbeit Experten-Politik-Verwaltung bewährt.

## Quellen

- Frey, René L., Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud, Alfred Meier & Andreas Spillmann (1994): *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Gutachten. Bern: EFV/FDK.
- Frey, René L. & Christoph A. Schaltegger (2001): *Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs*. Gutachten. Bern: EFV/FDK.
- Frey, René L. (Hrsg.) (2005): *Föderalismus – zukunftstauglich?!* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Frey, René L. & Gérard Wettstein (2008): «Reform of the Swiss Fiscal Equalisation System». *CESifo DICE* Vol. 6. Deutsch: <http://www.crema-research.ch/bawp/2008-05.pdf>.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren FDK (1992): *Finanzausgleich und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*. Luzern: FDK.
- Rhinow, René (2005): «Bundesstaatsreform und Demokratie: Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht», in: Frey (Hrsg.) (2005).
- Schaltegger, Christoph A. & René L. Frey (2003): «Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz». *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4(2).
- Schweizerischer Bundesrat (2001): *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2010): *Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-11*. Bern (Entwurf).
- NFA-Webside: [www.nfa.ch](http://www.nfa.ch)