

# **Der Schweizer Finanzausgleich ist trotz Kritik erfolgreich**

René L. Frey

Artikel erschienen in *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 13, 17. Januar 2013, S. 32

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2013-01

# Der Schweizer Finanzausgleich ist trotz Kritik erfolgreich

*Fein austariertes System entspricht föderalistischen Traditionen, könnte aber noch verbessert werden.*

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

***Der neue Finanzausgleich ist in der Schweiz seit 2008 in Kraft. Das komplexe System dient nicht bloss dem Lastenausgleich und enthält Anreize zu effizientem Haushalten. Es sollte aber die Geberkantone nicht überfordern.***

Der neue Finanzausgleich ist in der letzten Zeit in die Kritik geraten. Dass die Geberkantone über die teilweise recht hohen und steigenden Belastungen alles andere als begeistert sind, ist nachvollziehbar. Auch dass in den Kanton Bern rund eine Milliarde Franken fließen, erweckt politisches Stirnrümpeln, sogar im betreffenden Kanton selbst. Bei aller Kritik, ob berechtigt oder nicht, darf nicht übersehen werden, dass der neue Finanzausgleich viel mehr ist als der finanzielle Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen. Darauf weist bereits die vollständige Bezeichnung hin: «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - NFA».

## **Nicht bloss Nivellierung**

Der «alte» Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen stammte aus dem Jahre 1959. Bis Anfang der 1990er Jahre existierte keine umfassende Evaluation. Erst eine von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellte Finanzausgleichsbilanz und ein darauf basierendes Thesenpapier der kantonalen Finanzdirektoren von 1992 zeigten, dass der damalige Finanzausgleich «ein unsystematisches, undurchsichtiges, widersprüchliches und poli-

tisch nicht steuerbares Geflecht von Finanzströmen zwischen Gemeinwesen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen» war. 1992 einigten sich der Bundesrat und die kantonalen Finanzdirektoren auf eine grundlegende Reform. Folgende Hauptziele standen dabei im Vordergrund: die Stärkung der kantonalen Autonomie, die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone, die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat und die Schaffung fairer Voraussetzungen für den Steuerwettbewerb. Kein explizites Ziel war dagegen die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie dies zum Beispiel das deutsche Grundgesetz verlangt.

## **Die sechs Pfeiler der NFA**

1. Im Laufe der Zeit hatten sich auf der Aufgabenseite zahlreiche Verbundelemente zwischen dem Bund und den Kantonen eingeschlichen. Dies schränkte die Autonomie der Kantone ein und verwischte die Verantwortungen. Im Rahmen der Aufgabenentflechtung wurden von den 31 früheren Gemeinschaftsaufgaben 15 in die Verantwortung der Kantone und 6 in die des Bundes verlagert.
2. Der Ressourcenausgleich (Finanzkraftausgleich) richtet sich neu nach dem kantonalen Steuerpotenzial (standardisierter Ertrag der Einkommens-, Vermögens- und Gewinnsteuer), nicht mehr wie früher nach den vier Kriterien Pro-Kopf-Einkommen, Steuereinnahmen je Einwohner, Steuerbelastung und Anteil

Berggebiet. Die Kantone haben nicht mehr die Möglichkeit, durch Festlegung der Steuersätze ihre Finanzkraft selbst zu beeinflussen.

3. Der Lastenausgleich entspricht dem Finanzbedarfsausgleich. Im neuen Finanzausgleich wird er sauber vom Ressourcenausgleich getrennt. Über den geografisch-topografischen Ausgleich wird den unterschiedlichen Kosten der Bergkantone, die sich aus der dünnen Besiedlung (Kosten der Weite) und schwierigen naturräumlichen Verhältnissen ergeben, Rechnung getragen. Der soziodemografische Ausgleich berücksichtigt Sonderlasten von Ballungsgebieten, die auf deren einseitige Bevölkerungsstruktur, die Kosten der Enge und die Zentrumsfunktionen zurückzuführen sind.

4. Die Zweckbindung der meisten früheren Bundessubventionen sowie deren Bemessung nach der Höhe der anfallenden Kosten und der Finanzkraft bewirkten, dass sich vor allem finanzschwache Kantone stärker darum bemühten, hohe Bundesbeiträge zu erhalten, als Aufgaben kostengünstig zu erfüllen. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll der Bund gemäss NFA inskünftig festlegen, was an Leistungen von nationalem Interesse zu erbringen ist. Die Kantone entscheiden, wie sie die Aufgaben wahrnehmen wollen. Sie haben dadurch stärkere Anreize für die effiziente Bereitstellung von öffentlichen Leistungen.

5. Als Folge der Suburbanisierung werden öffentliche Leistungen eines Kantons immer häufiger auch durch Angehörige von Nachbarkantonen genutzt. Unter dem Stichwort Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich stellt die NFA den Kantonen ein neues Kooperationsmodell zur Verfügung.

6. Würde die NFA lediglich aus den fünf genannten Elementen bestehen, hätten beim Übergang vom alten zum neuen System einige finanzschwache Kantone eine Einbusse an Einnahmen aus Bundesquellen erlitten. Weil im Abstimmungskampf schwer zu erklären gewesen wäre, warum just finanzschwache Kantone zu Verlierern werden, schuf der Ge-

setzgeber einen auf maximal 28 (!) Jahre befristeten Härteausgleich.

Die Dotierung der verschiedenen Ausgleichstöpfe beruht auf politischen Wertungen und politischem Aushandeln. Das Parlament ging dabei grosszügig vor.

Politischer Natur - und im Ergebnis ähnlich grosszügig zugunsten der finanzschwachen (Berg-)Kantone - waren auch die Festlegung der Bemessungsgrundlagen für den Lastenausgleich, die Aufteilung der Finanzierungslasten auf den Bund und die ressourcenstarken Kantone, die Höhe der anzustrebenden Mindestausstattung der ressourcenschwachen Kantone mit Finanzmitteln (85% des nationalen Durchschnitts) sowie das Ausmass und die Dauer des Härteausgleichs.

Der Übergang zur NFA stellte ein Risiko dar. 27 der gegen 200 Artikel der Bundesverfassung erfuhr eine Änderung. Im Vorfeld der Volksabstimmung von 2004 setzten sich der Bundesrat, die Finanzdirektorenkonferenz, die meisten Kantone und viele Parteien für das Reformpaket ein. Es bestand aus der erwähnten Verfassungsänderung und einem Finanz- und Lastenausgleichsgesetz. Man wollte vom alten System mit seinen gravierenden Mängeln wegkommen. Natürlich wurden auch Bedenken geäussert. Linke Kreise befürchteten, dass der neue Finanzausgleich den Steuerwettbewerb verschärft, wodurch Umverteilungen generell erschwert würden. Die Volksabstimmung fiel dann allerdings überraschend deutlich aus. Fast 65% der Stimmenden und 23 der 26 Kantone sagten Ja. Dagegen votierten lediglich die drei Nettozahler Zug, Schwyz und Nidwalden. In Kraft gesetzt wurde die NFA Anfang 2008.

### **Wirksamkeitsprüfung 2010**

Das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz verpflichtet den Bundesrat, den Vollzug, die Auswirkungen und die Zielerreichung der NFA alle vier Jahre zu überprüfen und, falls erforderlich, dem Parlament Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Der erste Wirksamkeitsbericht erschien im November 2010 und betraf die Pe-

riode 2008-2011. Die Beurteilung der NFA fiel aus Sicht des Bundesrats insgesamt positiv aus. «Die . . . Wirkungsanalyse zeigt, dass der Finanzausgleich in der Berichtsperiode die angestrebten Ziele weitgehend erreichte.» Die kantonale Finanzautonomie sei gestärkt worden. Der Ressourcenausgleich funktioniere. Trotz Mehrbelastung hätten die ressourcenstarken Kantone ihre Steuerbelastung senken oder zumindest halten können. Anfängliche Bedenken, grössere Veränderungen der Rahmenbedingungen könnten die gewünschten Wirkungen des Finanzausgleichs zunichtemachen, hatten sich in der ersten Vierjahresperiode nicht bewahrheitet. Der Ressourcen- und der Lastenausgleich stellen hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit, -qualität und -sicherheit. Gewisse Schwachstellen, die die Überprüfung aufgedeckt hatte, wurden bereinigt, Berechnungsfehler korrigiert.

Noch nicht abgeschlossen ist die Aufgabenentflechtung. Erste Erfolge zeichnen sich jedoch ab. So konnten zum Beispiel bei den Nationalstrassen im Jahre 2008 dank tieferen Preisen und dem Verzicht auf «Nice to have»-Elemente Einsparungen von 120 bis 205 Mio. Fr. realisiert werden. Der Abschluss von Programmvereinbarungen bei der Kooperation zwischen Bund und Kantonen hat sich noch nicht flächendeckend durchgesetzt. Der Bundesrat stellt nüchtern fest, die Fachämter hätten unterschiedliche Auffassungen über Sinn und Nutzen des neuen Instruments. Umstritten bleibt die Festlegung der Sonderlasten. Ein Ecoplan-Gutachten von 2009 ergab als «richtiges» Dotationsverhältnis rund 30% für den geografisch-topografischen und 70% für den sozioökonomischen Lastenausgleich; heute beträgt das Verhältnis 50 zu 50.

Am meisten zu diskutieren gab und gibt die Tatsache, dass gewisse Kantone die Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich für Steuersenkungen verwenden. Einige Geberkantone stossen sich daran, dass ihre Zahlungen den interkantonalen Steuerwettbewerb verschärfen. Dieses Argument ist nicht überzeugend. In einem Föderativstaat muss es den Gebietskörperschaften überlassen bleiben, wie sie zusätzliche Einnahmen verwenden: für Ausgabener-

höhungen, Steuersenkungen oder Schuldentilgung. Umgekehrt können die Geberkantone ja ebenfalls selbst entscheiden, ob sie zusätzliche Ausgaben (eigene und NFA-bedingte) durch Senkung anderer Ausgaben, Steuererhöhung oder Verschuldung finanzieren. Gerade der für seine «aggressive» Steuerpolitik kritisierte Kanton Obwalden zeigt, dass der neue Finanzausgleich gut funktioniert. Obwalden hat seine Steuern stark gesenkt und Steuerzahler ange lockt. Weil sich dadurch die harmonisierte Steuerkraft pro Kopf erhöht, erhält Obwalden nun weniger aus dem Ressourcenausgleich. Von der Obwaldner Steuerpolitik profitieren somit indirekt auch die Geberkantone.

Nach Ansicht der ressourcenstarken Kantone kompensiert der Härteausgleich keine Härten. Er diene lediglich der Besitzstandswahrung für Kantone, die vom alten – mangelhaften – Finanzausgleich profitiert hätten. Da der Wegfall des Härteausgleichs für gewisse Kantone gravierende Folgen hätte, will der Bundesrat vorläufig am bisherigen Dotierungssystem festhalten. Er kann sich «bestenfalls eine Obergrenze für den gesamten Finanzausgleich (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) in Prozent des BIP» vorstellen.

Der Wirksamkeitsbericht 2010 des Bundesrats hat nicht untersucht, ob und wie andere Politikbereiche mit grossen regionalen Umverteilungseffekten an den neuen Finanzausgleich angepasst worden sind. Im Gegenzug zur Aufstockung der Finanzausgleichsmittel sollten andere Bereiche eigentlich von der Umverteilungsaufgabe entlastet werden. Bei der Regionalpolitik ist dies geschehen; gleichzeitig mit der NFA trat 2008 die NRP, die neue Regionalpolitik, in Kraft. Ihr Hauptziel ist nicht mehr der Abbau regionaler Disparitäten, sondern die regionale Wachstums- und Innovationsförderung. Die Verringerung des interkantonalen Wohlstandsgefälles wurde dem hierfür besser geeigneten Finanzausgleich übertragen. Eine analoge Bereinigung wäre insbesondere bei der Agrarpolitik noch dringend.

## **Plafonierung als Verbesserung**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Grundstruktur der NFA mit ihren sechs Pfeilern Aufgabenentflechtung, Ressourcen- und Lastenausgleich, Verbesserung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit sowie Härteausgleich kaum infrage gestellt wird. Kritisiert wird die NFA jedoch wegen des Ausmasses der interkantonalen Umverteilung. Hier müssen denn auch Verbesserungen ansetzen. Solange es nicht gelingt, aus den verschiedenen Politikbereichen die regionale Umverteilungskomponente herauszunehmen, sollte die Gesamtsumme an Finanzmitteln für den Ressourcen-, den Lasten- und den

Härteausgleich in Prozent des BIP plafoniert werden - auch um zu verhindern, dass die vielen kleinen und relativ armen Kantone die wenigen reichen Geberkantone laufend überstimmen und zu immer mehr Umverteilung zwingen. Da Ressourcen- und Lastenausgleich heute klar getrennt sind, ist dies ohne negative Auswirkungen auf die anderen Anliegen der NFA möglich.

Die Schweiz wird sich im globalen Standortwettbewerb nur erfolgreich behaupten, wenn sie ihre Stärken ausspielen kann. Dazu gehört der Föderalismus. Dieser wiederum benötigt einen effizienten Finanzausgleich.

