

Ein «neuer Finanzausgleich» für den Euro-Raum

Kaspar Villiger und René L. Frey

Artikel erschienen in *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 142, 21. Juni 2011, S. 21

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2011-04

Ein «neuer Finanzausgleich» für den Euro-Raum

Kaspar Villiger und René L. Frey

Anfang 2008 ist in der Schweiz der sogenannte neue Finanzausgleich in Kraft getreten. Es fragt sich, ob dieses Instrument auch im Euro-Raum als Teil eines neuen Stabilisierungs- und Wachstumspakts eingesetzt werden könnte.

Bis vor wenigen Jahren wiegten sich die Politiker in der Illusion, Finanzdisziplin sei letztlich nicht zwingend, da sich die Staaten praktisch unbegrenzt verschulden könnten. Die Euro-Krise hat diese Ansicht als Illusion entlarvt. Märkte sind nicht mehr bereit, undisziplinierte Staaten zu tragbaren Bedingungen zu finanzieren. Das ist eine gute Entwicklung, denn die Märkte erzwingen Finanzdisziplin und stärken damit das langfristige Wachstumspotenzial. Auch die EU hat lange geglaubt, den Stabilitätspakt beliebig aufweichen zu können, ohne dass dies für den Euro Folgen haben würde. Sie ist eines Besseren belehrt worden. Einige Ökonomen stellen sogar den Fortbestand des Euro in Frage. Allerdings kann und wird die EU weder den Euro fallenlassen noch einzelne Länder aus der Euro Zone ausschliessen. Die EU ist ein friedenspolitisches und kein wirtschaftliches Projekt. Dem Euro kommt eine erstrangige symbolische Bedeutung zu.

Die EU versuchte bisher, das Problem im Wesentlichen mit drei Massnahmen zu lösen: 1. mit einer Renaissance des Stabilitätspakts, 2. durch an Auflagen gebundene Garantien mittels eines sogenannten Rettungsschirms und 3. längerfristig durch verstärkte Koordination der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Alle diese Massnahmen laufen auf Vorschriften und letztlich Entmündigung der Mitgliedstaaten hinaus. Es zeigte sich nun aber, dass Länder wie Griechenland trotz enormen politischen Anstrengungen nicht in der Lage sind, ihre Probleme zu lösen. Von zwei alternativen Lösungsansätzen hat die EU bisher abgesehen: von der Restrukturierung der Schulden und direkten Finanztransfers. Gegen Letztere wehren sich potenzielle Geberländer, welche ihren Steuerzahlern nicht zumuten wollen, den Schlendrian anderer zu finanzieren.

Die EU wird, will sie langfristig im globalen Wettbewerb bestehen, vermehrt auf Wettbewerb und weniger auf zentrale Steuerung und Harmonisierung setzen müssen. Wir gelangen zu dieser Aussage aufgrund der Erkenntnis, dass in der Schweiz die

Umsetzung des Wettbewerbsprinzips einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren ist. Der kantonale Steuerwettbewerb zwingt die Kantone zu einem von den Bürgern akzeptierten Preis-Leistungs-Verhältnis - wie bei einem effizienten Unternehmen der Privatwirtschaft. Aus dieser Erfahrung heraus wäre auch für den Euro eine kluge Mischung von zwei komplementären Mechanismen denkbar: einerseits ein nach strikt ökonomischen Prinzipien gestaltetes und nicht manipulierbares Transfersystem zum Ausgleich der stossendsten Unterschiede der Wirtschaftskraft als eine Art «soziale Grundsicherung», andererseits die rein marktwirtschaftliche Finanzierung der Mitgliedstaaten mittels risikoadäquat verzinsten Staatsanleihen sowie vorbereiteter Schuldenrestrukturierungs-Regeln im Fall der Zahlungsunfähigkeit als Sanktion für Fehlverhalten. Dabei sind einem Geberland wie beispielsweise Deutschland Transferzahlungen durchaus zuzumuten, ist sein wirtschaftlicher Erfolg doch auch durch den günstigen Euro-Kurs (im Vergleich zu einem D-Mark-Kurs ohne Euro) positiv beeinflusst worden. Selbstverständlich hat die EU schon Transfer-Elemente eingeführt; deren Wirksamkeit ist allerdings nicht über alle Zweifel erhaben. Auch kann ein Grossgebilde wie die EU nur bedingt mit der Schweiz verglichen werden. Dennoch ist die Schweiz sozusagen das erfolgreiche Labormodell eines solchen Systems, das Wettbewerb und Solidarität zu verbinden sucht. Die Übertragung der Grundsätze des helvetischen Finanzausgleichs auf die EU-Ebene mag daher ein nützliches Gedankenexperiment sein. Der vorliegende Beitrag ist dabei kein Rezept für die Bewältigung der derzeitigen Situation, sondern kann in Verbindung mit marktwirtschaftlichen Lösungen zu einer langfristigen Stabilisierung der öffentlichen Finanzen eingesetzt werden.

Angesichts zahlreicher Parallelen zwischen dem föderal geprägten Bundesstaat Schweiz und dem Staatenbund der Europäischen Union drängt sich die Frage auf, warum die Schweiz nie vor vergleich-

bare Probleme gestellt war. Warum spricht hier niemand von «interkantonalen» Leistungsbilanzproblemen? Schliesslich sind auch in unserer Wirtschafts- und Währungsunion Gebietskörperschaften höchst unterschiedlicher wirtschaftlicher Stärke - aber weitreichender fiskalischer Autonomie - vereinigt. Zwei Erklärungen sind im Vordergrund. 1. Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts erfolgten massive Abwanderungen aus den wirtschaftsschwachen Regionen in die sich industrialisierenden Kantone. Die Landflucht war gesteuert durch grosse Lohnunterschiede. Die Wachstumskantone konnten auf viele günstige Arbeitskräfte zurückgreifen. Und in den Abwanderungsregionen stiegen durch die Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit die Einkommen stärker, als dies ohne Abwanderung der Fall gewesen wäre. 2. Mit steigendem Wohlstand verstärkte sich in der Schweiz das Solidaritätsgefühl. Zunehmend wurde der Ausgleichsmechanismus Wanderung als unzumutbar empfunden. Um den wirtschaftsschwachen Regionen unter die Arme zu greifen, entstand schrittweise eine «Transferunion». Durch den Bund wurden Ressourcen aus den wirtschaftsstarken Gebieten in die wirtschaftsschwachen umgelenkt. Zuerst geschah dies über die Agrarpolitik, dann über die Infrastrukturpolitik, später über die Sozialpolitik, die Regionalpolitik und den Finanzausgleich. Dadurch gab es genügend «Ventile» zum Abbau disparitätenbedingter Spannungen.

Der Übergang zur Transferunion erfolgte in der Schweiz schleichend und unsystematisch. Mit der Zeit wurde man sich bewusst, dass das Ziel des regionalen Ausgleichs nur ungenügend und mit hohen Kosten erreicht wurde. Als in den 1990er-Jahren der öffentliche Bereich unter dem Druck des verschärften internationalen Wettbewerbs nach Verbesserungen der Standortbedingungen Ausschau hielt, wurden die Ineffizienzen deutlich sichtbar. Der Bund und die Kantone einigten sich 1992, den Finanzausgleich auf eine neue Grundlage zu stellen. Anfang 2008 trat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft, zeitgleich mit der neuen Regionalpolitik (NRP). Die NFA übernahm den regionalen Ausgleich, während die NRP im Sinne der Arbeitsteilung auf Wachstum und Innovation ausgerichtet wurde.

Die NFA stiess wegen ihrer fast lehrbuchmässigen Ausgestaltung - was die Struktur betrifft, nicht die Dotierung der verschiedenen Ausgleichstöpfe - auch im Ausland auf Beachtung. Die Frage drängt sich daher auf: Könnte eine modifizierte NFA in der EU mithelfen, Mängel des Währungssystems zu mildern? Die insbesondere von Ökonomen kritisierten Schwächen des Euro-Konzepts bleiben bestehen, solange die Leistungsfähigkeit der Mitgliedsländer krass unterschiedlich ist und solange massive internationale Wanderungen als Ausgleichsmechanismus unerwünscht sind. In diesem Dilemma gibt es eigentlich nur eine Lösung: ein Transfersystem,

das regionale Disparitäten wirksam abbaut und wenig negative Anreize aufweist. Es sind just diese beiden Anliegen, die dem neuen schweizerischen Finanzausgleich zu Gevatter standen.

Die Europäische Union weist Züge der föderativen Dezentralisation auf. Diesbezüglich bestehen Parallelen zum schweizerischen Föderalismus. Brüssel und Bern sorgen für den Zusammenhalt, neudeutsch «Kohäsion»; sie stellen Spielregeln zur Sicherung des einheitlichen Binnenmarktes auf, und sie übernehmen die Verantwortung für supranationale bzw. nationale öffentliche Güter. Die Gliedstaaten sind im Übrigen souverän und pochen auf ihre Autonomie. Der Wettbewerb zwischen ihnen wird zwar auch in der Schweiz bisweilen als mühsam empfunden, aber letztlich doch als wohlfördernd anerkannt. Es geht folglich darum, ihn zu stärken. Dies bedingt: 1. Subsidiarität, das heisst Verlagerung von Aufgaben nach oben nur, soweit die Gliedstaaten überfordert sind; 2. fiskalische Äquivalenz, das heisst, wer räumlich gesehen den Nutzen hat, soll über öffentliche Aufgaben entscheiden können, aber auch die Kosten tragen; 3. Inkaufnahme gewisser regionaler Wohlstandsunterschiede; 4. Beachtung der sogenannten Tinbergen-Regel, das heisst für jede Zielsetzung ein spezifisches Instrument; 5. bei den geteilten Aufgaben die Beschränkung der «Zentrale» auf die strategische Führung unter Gewährung grosser Freiheiten beim Vollzug durch die Gliedstaaten.

Bei der gedanklichen Übertragung der NFA auf die EU- bzw. WWU-Ebene beschränken wir uns auf den Finanzausgleich im engeren Sinn (in der Schweiz «Ressourcenausgleich») und die vertikale Kooperation von übernationalen mit nationalen Institutionen. Ein wichtiges Element der gegenseitigen Solidarität, das die Stabilität eines föderalen Systems stützen hilft, ist ein fest verankerter, regelbasierter Mechanismus für den Transfer von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Regionen. Die EU verfügt mit der Regional- und der Infrastrukturpolitik wie gesagt bereits über entsprechende Mechanismen. Was (noch) fehlt ist ein Finanzausgleich im eigentlichen Sinn. Liessen sich Elemente der schweizerischen NFA auf die EU übertragen?

Das Erfolgsrezept der NFA liegt einerseits in der Ex-ante-Regelbindung bei der Erhebung der finanziellen Mittel und ihrer Verteilung, andererseits in der freien Verwendung durch die Empfänger. Für die Ermittlung der Finanzkraft zählt nicht, wie viel Steuern und Abgaben ein Gliedstaat erhebt, vielmehr, wie viel er potenziell erheben könnte. Dadurch sind der Manipulation der Ausgleichskriterien Schranken gesetzt. Voraussetzung ist, dass die für die Abwicklung des Finanzausgleichs zuständige übergeordnete Ebene die tatsächliche Ressourcensituation aller Gliedstaaten kennt. Es braucht hierfür eine starke und politisch unabhängige Behörde. Just diese Voraussetzung scheint bei der Feststellung, welche Länder die Maastricht-Kriterien einhalten, und beim

Entscheid, wer dem Euro-Klub beitreten darf, nicht erfüllt gewesen zu sein. Darunter leidet nun, nach dem «Verschuldungsdebakel» mehrerer WWU-Mitglieder, das gegenseitige Vertrauen.

Die Empfänger von Finanzausgleichszahlungen müssen selbst entscheiden können, wofür sie diese einsetzen: für zusätzliche Ausgaben, für Steuersenkungen oder für die Verringerung der Schuldenlast. Dies zwingt zum eigenständigen Optimieren mit Blick auf die Verbesserung der eigenen Position im föderalen Wettbewerb. Sind Gliedstaaten darin erfolgreich, verbessert sich ihre Ressourcenbasis. In der Folgeperiode reduzieren sich die erhaltenen Beträge aus dem Finanzausgleich ganz automatisch. Wichtig ist, dass der Finanzausgleich die Rangordnung der Mitgliedstaaten weder auf der Zahler- noch auf der Empfängerseite verändern darf.

Der Finanzausgleich sollte letztlich kein Instrument der puren Ressourcen-Umverteilung sein, sondern wirtschafts- und finanzschwächeren Regionen Chancen eröffnen, durch geeignete Anreize ihre Probleme selbst zu lösen. Dies allerdings setzt gut funktionierende (nicht korrupte), effizienz-, wachstums- und innovationsorientierte Staatswesen voraus. Inwieweit diese Voraussetzung in allen EU-Mitgliedstaaten erfüllt ist, ist nicht an uns, zu beurteilen. Wir glauben jedoch aufgrund der Erfahrungen mit dem föderativen Dezentralisationssystem der Schweiz im Allgemeinen und dem neuen Finanzausgleich im Besonderen zeigen zu können, wie in einem Wirtschaftsraum mit gemeinsamer Währung Spannungen verhindert und abgebaut werden können.

René L. Frey war von 1970 bis 2004 Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel. Er verfasste zwei Gutachten zur NFA. Seit seiner Emeritierung leitet er CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts.

Kaspar Villiger führte während 23 Jahren ein mittelständisches Unternehmen. Von 1989 bis 2003 gehörte er zuerst als Verteidigungs-, dann als Finanzminister dem Bundesrat an. Seit 2009 ist er Verwaltungsratspräsident der UBS.

