

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Abstimmung vom 28. November 2004

18. Oktober 2004

Nummer 38/1

5. Jahrgang

dossierpolitik

Neugestaltung des Finanzausgleichs: Mehr Verantwortung und Autonomie für Kantone

Die Zukunft des Föderalismus soll langfristig gesichert werden. Diesen Zweck verfolgt die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Dabei geht es namentlich um eine neue Aufgabenentflechtung, um effizientere Formen der Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates sowie um eine genügende Mittelausstattung der Kantone. Diese sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gleichzeitig auch mehr Eigenverantwortung wahrnehmen.

Die Schweiz ist durch eine föderalistische Tradition geprägt. Doch bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist Sand im Getriebe. Ineffizienz und Unübersichtlichkeit haben überhand genommen. Das Ziel, das wirtschaftliche Gefälle unter den Kantonen abzubauen, wurde mit dem bestehenden Finanzausgleich nicht erreicht. In einmaliger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde das System reformiert. Der Bundesrat unterbreitete den eidgenössischen Räten am 14. November 2001 die Botschaft zur „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)“. In der Herbstsession 2003 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die Vorlage. Der Begriff NFA umfasst einerseits die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, andererseits den Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen. Das Projekt NFA wurde unter anderem als letzte Chance für den Föderalismus bezeichnet. Das letzte Wort hat am 28. November 2004 das Volk.

Doppelspurigkeiten und Verschwendung im heutigen System

Die NFA soll den Bundesstaat revitalisieren. Das Grundanliegen besteht darin, die Souveränität der Kantone zu stärken. Über 70 Prozent der Bundesbeiträge sind heute zweckgebunden und an Normen und Auflagen geknüpft. Die Folge sind geringe und schrumpfende Handlungsspielräume der Kantone. Diese mutieren zu blossen Vollzugsorganen, was dem föderalistischen Prinzip widerspricht.

Eine sinnvolle Aufgabenentflechtung und neue Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen sollen für einen möglichst bürgernahen Staat sorgen. Die Kantone erhalten deshalb mehr zweckfreie Mittel und damit mehr Eigenverantwortung. Zudem wird die Mittelausstattung mit einem auf eine neue transparentere Grundlage gestellten horizontalen und vertikalen Ausgleich verstärkt. Falsche Anreizsysteme, die die Kantone zum übermässigen Konsum von Bundesmitteln verleiten, sollen beseitigt werden.

Die aktuelle unerwünschte Wirkung resultiert aus ei-

nem Fehlmechanismus des gegenwärtigen Systems, den Peter Schönenberger, Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen und NFA-Delegierter der Konferenz der Kantonsregierungen, so beschreibt: „Weil zweckgebundene Subventionen bekanntlich nur erhält, wer selber in die eigene Tasche greift, sind finanzschwache Kantone oft entweder gar nicht in der Lage, Subventionen überhaupt auszulösen, oder sie werden zu übermässigem Geldausgeben verleitet.“

Hinzu kommen so genannte Finanzkraftzuschläge. Weil sich diese nach einem Finanzkraftindex bemessen, der sich nebst objektiven Finanzkraftfaktoren auch an der jeweiligen Steuerbelastung eines Kantons orientiert, besteht die Gefahr, dass mangelnde Haushaltsdisziplin noch belohnt wird. Das bestehende Anreizsystem weist in die falsche Richtung. Es belohnt jene, die grosszügig ausgeben, statt jene, die sparsam mit den öffentlichen Mitteln umgehen.

Neue Formen der interkantonalen Zusammenarbeit ermöglichen die gerechte Verteilung von Lasten auf die tatsächlichen Nutzniesser von öffentlichen Leistungen.

Effizientere Neuverteilung der Aufgaben

Ein Kernelement der NFA ist die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, die auf dem Subsidiaritätsprinzip basiert: Der Bund übernimmt eine Aufgabe nur dann, wenn diese auf der kantonalen Ebene nicht erfüllt werden kann. Durch die Neuverteilung der Aufgaben wird das bisherige Ausmass der Aufgabenverflechtung deutlich reduziert. Für mehr Aufgaben als bisher sind nun entweder der Bund oder die Kantone allein zuständig. Neu in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fallen namentlich die Nationalstrassen, AHV-Leistungen (zusammen mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen) und individuelle Leistungen der Invalidenversicherung. Die Kantone sind neu allein verantwortlich z.B. für Sonderschulung, kollektive Leistungen der Invalidenversicherung an Heime und Werkstätten für Behinderte.

Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sollen sich so weit wie möglich decken. Föderalismus und Finanzaus-

gleichsregelungen sind somit eng miteinander verknüpft. Mindeststandards des Bundes sollen für eine gleiche Grundleistung im ganzen Land sorgen. Gleichzeitig können die Kantone ihren unterschiedlichen Situationen Rechnung tragen.

Für Verbundaufgaben (gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen, z.B. Grossprojekte für Hauptstrassen, öffentlicher Regionalverkehr, Prämienverbilligung in der Krankenversicherung) werden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen eingeführt sowie Anreize, die zu Verschwendung führen, eliminiert. Bei diesen Aufgaben liegt die strategische Führung beim Bund, während die Kantone die operative Führung übernehmen. Anstelle der herkömmlichen aufwandorientierten und kostentreibenden Subventionen werden künftig vom Bund auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen Globalbeiträge ausgerichtet. Deren Höhe orientiert sich am zu erzielenden Ergebnis statt am Aufwand. Wer günstige Lösungen sucht, sollte dafür belohnt werden.

Die so genannte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll eine verbindliche Aufgabenerfüllung ermöglichen und gegenseitige Leistungen verursachergerecht kantonsübergreifend abgelden. Zu diesem Zweck werden von den Kantonsregierungen interkantonale Verträge abgeschlossen, die von den kantonalen Parlamenten gutzuheissen sind. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Transparenz wird die interkantonale Zusammenarbeit auf klare verfassungsmässige und gesetzliche Grundlagen gestellt. Der Bund bestimmt die von der interkantonalen Zusammenarbeit betroffenen Aufgabenbereiche. Dazu gehören die klassischen Zentrumsleistungen wie Universitäten und Fachhochschulen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Kultureinrichtungen, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Entsorgungsanlagen, Bau und Unterhalt von Institutionen für Behinderte. In gewissen Aufgabengebieten kann die Bundesversammlung sogar auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone verpflichten, sich an solchen Verträgen zu beteiligen. Dafür ist ein referendumspflichtiger Bundesbeschluss nötig.

Finanzielle Mindestausstattung ermöglicht Aufgabenautonomie

Den direkten Finanzausgleich, das heisst den Finanzausgleich im engeren Sinn, bewerkstelligt die NFA mit einem neuen Instrument: dem so genannten Ressourcenausgleich. Dafür sind insgesamt 2,4 Mrd. Franken vorgesehen. Zum einen sollen die Unterschiede zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen reduziert werden. Die Mittel dafür fliessen von den reicheren zu den ärmeren Kantonen. Im Modell der Projektorganisation sind für die

sen horizontalen Ressourcenausgleich rund 1 Mrd. Franken eingestellt. Zum anderen erhalten jene Kantone, die immer noch unterhalb eines politisch zu definierenden Mindestmasses liegen, einen Bundesbeitrag. Dieser „vertikale Ressourcenausgleich“ von insgesamt 1,6 Mrd. Franken hat den Zweck, die angestrebte finanzielle Mindestausstattung sicherzustellen, die den finanzschwachen Kantonen eine eigenständige Aufgabenerfüllung ermöglichen soll. Die Bemessungsgrundlage erfolgt aufgrund des Steuersubstrats pro Kopf, welches relativ zum gesamtschweizerischen Durchschnitt den Ressourcen(ausgleichs-)index ergibt. Die Mindestausstattung kann unter anderem auch dazu beitragen, die teilweise erheblichen Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen zu verringern.

Der bundesstaatliche Lastenausgleich will Strukturlasten der Kantone abgelden. Kantone, die aufgrund ihrer geografischen Lage oder ihrer Bevölkerungsstruktur besondere Lasten tragen müssen, kommen durch die NFA in den Genuss dieses Lastenausgleichs. Zwei Lastenausgleichsgefässe stehen dafür zur Verfügung: Von der Abgeltung geografischer Lasten profitieren z.B. die Gebirgskantone mit ihren höheren Kosten für den Winterdienst und die Waldbewirtschaftung; die Abgeltung soziodemografischer Lasten kommt Zentren zugute, die einen erhöhten Bevölkerungsanteil von armen Personen, Älteren, Auszubildenden usw. aufweisen. Nach den Modellannahmen werden die beiden Lastenausgleichsgefässe mit je 295 Mio. Franken pro Jahr finanziert.

Die NFA ist derart ausgestaltet, dass insgesamt weder der Bund noch die Gesamtheit der Kantone eine Mehrbelastung erfahren. Um jedoch die Probleme, die bei der Umstellung vom alten auf das neue System entstehen können, abzufedern, wurde noch ein zusätzliches Element eingefügt, der so genannte Härteausgleich mit 221 Mio. Franken. Er wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanziert und kommt den ressourcenschwachen Kantonen zugute. Während acht Jahren soll er unverändert belassen und anschliessend jährlich um fünf Prozent reduziert werden. Nach maximal 28 Jahren läuft er definitiv aus.

Wirkungen der NFA

Hoffnung auf bessere Gegenleistung für den Steuerfranken

Die NFA ermöglicht mehr Transparenz und grössere Handlungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung. Dank der Entflechtung der Aufgaben kann der Staat seine Leistungen mit weniger Doppelspurigkeiten erbringen. Die NFA soll die Finanz- bzw. Fiskalautonomie der Kantone stärken.

Mehr Eigenverantwortung und mehr Selbstbewusstsein der Kantone führen zu einem Bedeutungsgewinn der Gliedstaaten. Die Kantonsregierungen müssen verstärkt unternehmerisch denken und handeln. Weil die Kantone mit der NFA für mehr Aufgaben zuständig sind, können Direktbetroffene vor Ort vermehrt einbezogen und lokal angepasste Lösungen gefunden werden. Die strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet mehr Bürgernähe, aber auch mehr Eigenverantwortung. Damit wird das Bewusstsein der Bürger für den Zusammenhang von Nutzen und Kosten der staatlichen Leistungen geschärft. Gleichzeitig wird der Bund von einigen Aufgaben entlastet, die auf der Kantonsebene effizienter erfüllt werden können. Er kann sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren und muss sich weniger um die Kontrolle von Auflagen, Gesetzen und Subventionen kümmern.

Negative Anreize, die die Kantone zu einer undisziplinierten Verwendung von Bundessubventionen verleiten können, werden beseitigt. Bei der Finanzierung von Zentrumsleistungen folgt die NFA dem Äquivalenzprinzip und fördert so die interkantonale Solidarität und hilft, das interkantonale Wohlstandsgefälle und die Wohlstandskonzentration auf Agglomerationsregionen zu mildern.

Die Steuerautonomie der Kantone bleibt unverändert

Der materielle Finanz- und Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen wird mit der NFA auf eine transparente und faire Basis gestellt. Jedoch soll der Finanzausgleich die Wirksamkeit dieses Wettbewerbs in keiner Weise beeinträchtigen.

Kein Fass ohne Boden

Der Ressourcenausgleich soll für die Geberkantone nicht zu einem Fass ohne Boden werden, um eine Nivellierung der Steuerbelastung nach oben zu verhindern. Diesem Anliegen hat das Parlament teilweise Rechnung getragen. Demnach sollen beim Ressourcenausgleich die Leistungen der finanzstarken Kantone höchstens 80 Prozent der Bundesleistungen betragen. Auch im Interesse von gesunden Bundesfinanzen beschlossen die Räte eine Begrenzung beim Härteausgleich, den sie auf 28 Jahre befristeten.

Beratung der NFA im Parlament

In der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 wurde die Verfassungsgrundlage vom Nationalrat mit 126:54 Stimmen und vom Ständerat mit 38:2 Stimmen angenommen. Ebenfalls deutliche Zustimmung fand das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (121:52 Stimmen bzw. 38:3 Stimmen).

Gegenüber der ursprünglichen bundesrätlichen Vorlage brachte das Parlament unter anderem folgende Änderun-

Finanzielle Bilanz der NFA

Als Folge der NFA steigen die öffentlichen Ausgaben insgesamt leicht. Dafür verantwortlich ist der Härteausgleich, der Probleme, die bei der Umstellung vom alten auf das neue System entstehen können, abmildert. Gemäss einer Simulation für das Jahr 2002 schlägt er mit 221 Mio. Franken zu Buche, davon 161 Mio. Franken zu Lasten des Bundes.

In den Finanzausgleich einzuzahlen haben die Kantone Zürich, Zug, Baselland, Schwyz, Nidwalden und Genf (vgl. Grafik Seite 4). Für 80 Prozent der neuen Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs kommen die Kantone Zug und Zürich auf. Auf der Empfängerseite profitieren am meisten die Kantone Bern, Thurgau, Luzern und Solothurn. Nicht berücksichtigt ist dabei die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die finanzielle Bilanz des Finanzausgleichs pro Einwohner (vgl. Grafik Seite 5) zeigt den Kanton Zug mit der weitaus grössten Belastung. Am meisten pro Kopf profitiert der Kanton Uri mit 650 Franken.

gen und Präzisierungen an:

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich will das Parlament die davon betroffenen Aufgaben nicht nur im Gesetz, sondern auch in der Bundesverfassung festschreiben. Ausserdem soll im Gegensatz zur Botschaft nicht der Bundesrat, sondern das Parlament die Kompetenz haben, auf Antrag der Kantone nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Ferner soll die Allgemeinverbindlicherklärung interkantonalen Verträge dem fakultativen Referendum unterstehen.

Gemäss Botschaft sollte beim Ressourcenausgleich der Beitrag der ressourcenstarken Kantone mindestens zwei Drittel und maximal 100 Prozent des Bundesbeitrags ausmachen. Im Sinne eines Schutzes für die in den Ressourcenausgleich einzahlenden Kantone einigte sich das Parlament als Kompromiss auf eine Bandbreite zwischen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent. Beim Härteausgleich sprach sich das Parlament für eine zeitliche Befristung von maximal 28 Jahren aus. Die Botschaft sah dagegen vor, dass das Parlament alle vier Jahre über die Fortführung des Härteausgleichs entscheiden kann.

Die NFA sieht vor, dass die Leistungen der Invalidenversicherung an Heime und Werkstätten für Behinderte sowie an die Spitex von den Kantonen übernommen werden. Diese sollen nach dem Willen des Parlaments während einer Übergangsfrist verpflichtet werden, gleichwertige Leistungen auszurichten wie heute die Invalidenversicherung, und zwar bis die Kantone ihre Gesetze ausgearbeitet ha-

ben, mindestens jedoch während dreier Jahre. National- und Ständerat wollen diese Verpflichtung nicht nur im Gesetz festschreiben, sondern bereits in die Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung aufnehmen. Dies gilt auch für die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung, die die Kantone zu übernehmen haben, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre.

Schliesslich verzichtet das Parlament auf die gemäss Bundesrat vorgesehene beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese hätte eine Beurteilung wegen Verletzung verfassungsmässiger Kompetenzen der Kantone durch ein Bundesgesetz ermöglicht.

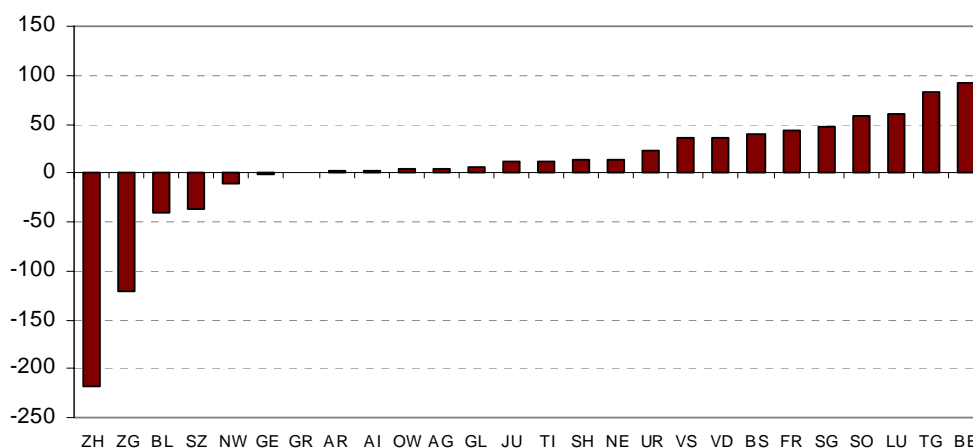
Das politische Umfeld

Aus verständlichen Gründen lehnt der Kanton Zug als einziger Kanton die NFA ab. Die Zuger Regierung fürchtet die zusätzliche Belastung für den Kanton. Falls sie diese neben Einsparungen auch durch Steuererhöhungen „finanzieren“ müsste, würde sich dies im internationalen Standortwettbewerb sehr negativ auswirken. Sodann hält die Zuger Regierung die NFA für ein unberechenbares System. Eine hundertprozentig verlässliche Maximalgrenze für die Begrenzung der horizontalen Umverteilung hätte an die effektive wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Geberkantone gekoppelt sein sollen und nicht wie jetzt vorgesehen an den Bundesanteil. Zugs Regierung befürchtet, dass die eidgenössischen Räte die Beiträge der wenigen

Geberkantone innerhalb der definierten Bandbreite beliebig erhöhen könnten. Bedauert wird sodann der Verzicht auf die Einführung eines Verfassungsgerichts, das übertrieben grossen Begehrlichkeiten einen Riegel schieben könnte. Ein Fragezeichen wird schliesslich hinter die Wirksamkeit der NFA gesetzt. Es bestehe das Risiko, dass die NFA die Wirtschafts- und Finanzkraft der Geberkantone schwäche, ohne dass im Gegenzug die wirtschaftliche und finanzielle Potenz der Empfängerkantone wachse.

Ähnliche Überlegungen werden in bürgerlichen Kreisen des Kantons Zürich angestellt, obwohl die Zürcher Regierung hinter der NFA steht. Demgegenüber gab Finanzminister Hans-Rudolf Merz zu bedenken, dass die mannigfachen Fehlanreize des geltenden Systems die besser gestellten Kantone immer stärker belasteten. Bezogen auf den grössten Nettozahler in der NFA, den Kanton Zürich, sehe die Mehrbelastung durch die NFA – laut neuester Modellrechnung 219 Mio. Franken – etwas schlechter aus, als sie in Wirklichkeit sei. Widerstand erwächst der NFA seitens einiger Behindertenorganisationen im Sozialbereich. Vorab Beiträge an Wohnheime und Werkstätten für Behinderte, an die Sonderschulung sowie an die Spitex sollen kantonalisiert werden. Dafür erhalten die Kantone aber mit dem neuen Finanzausgleich auch erheblich mehr frei verfügbare Mittel. Die Opposition zeugt von Misstrauen gegenüber den Kantonen. Es wird befürchtet, dass zumindest ein Teil von ihnen das Leistungsniveau des Bundes nicht halten werde. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) versucht, diese Ängste zu zerstreuen. Eine Flucht der Kantone aus der Verantwortung stehe nicht zur

Ausgleichswirkungen des Ressourcenausgleichs Entlastung bzw. Belastung (-) der Kantone, in Mio. Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Mai 2004

Diskussion. Das Ziel sei aber auch nicht unbedingt, gesamtschweizerisch einheitliche Leistungen zu erbringen, sondern gleichwertige Leistungen unter Berücksichtigung der regionalen und kantonalen Unterschiede. Dazu seien die Kantone besser geeignet als der Zentralstaat. Zudem hätten die Kantone in Bereichen, für die sie schon bisher zuständig sind (Volksschule, Altersheime usw.), keineswegs geknausert, sondern Leistungen ausgebaut. Eine klare Zuordnung der Aufgaben werde Doppelspurigkeiten ausmerzen und einfachere Verfahren ermöglichen, was auch zu Effizienzgewinnen führen werde.

Die neue Lösung wird nach Meinung der KdK teure Doppelspurigkeiten und falsche Anreize im Angebot vermindern. Die Aufteilung der Verantwortung zwischen der eidgenössischen Finanzträgerschaft und der lokalen Bau- und Betriebsträgerschaft wird aufgehoben. Für die Organisationen und Institutionen selber werden dadurch die Entscheidungswege kürzer und direkter.

Nach Ansicht der politischen Linken geht der Finanzausgleich zu wenig weit. Sie will eine materielle Steuerharmonisierung, um die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen zu nivellieren. Mit einer entsprechenden Initiative wird gedroht. Gemäss den sozialdemokratischen Ansichten wäre den Kantonen und Gemeinden nur noch eine Differenzierung der Steuerbelastung um plus oder minus 20 Prozent erlaubt. Dies würde die Kantone und Gemeinden mit heute hoher Steuerbelastung steuerlich belohnen, andere mit heute tiefer Steuerbelastung steuerlich bestrafen. Diese Veränderungen wären über die in der NFA vorgesehenen Instrumente (Ressour-

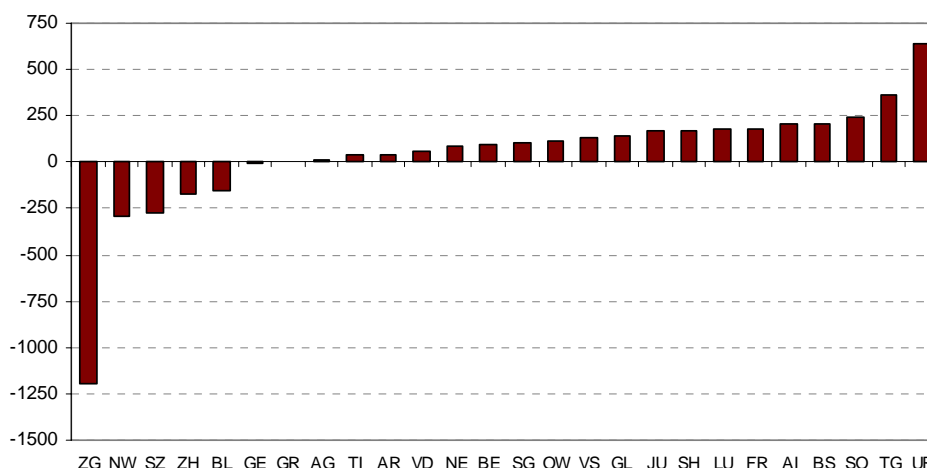
cenausgleich und Lastenausgleich) zu korrigieren.

Nach Überzeugung von Finanzminister Hans-Rudolf Merz wäre eine derartige materielle Steuerharmonisierung „ein Schlag ins Gesicht der liberalen, vom Gedanken des fairen Wettbewerbs geprägten Fiskalpolitik. Erstickt würde der gesunde Wettbewerb um Standorte, Steuern und Finanzen und damit ein föderaler Erfolgsfaktor par excellence unseres Landes.“ Nach Einschätzung der Finanzdirektorenkonferenz würden die Steuern in den heute fiskalisch wettbewerbsfähigsten Kantonen und Gemeinden stark heraufgesetzt. „Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz würde geschmälert. Der ausgabenhemmende Steuerdruck in den hoch belasteten Kantonen und Gemeinden liesse nach, Fiskalquote und Staatsquote erhöhten sich.“

Die NFA aus Sicht der Wirtschaft

Die NFA enthält durchaus positive Elemente. Sie stärkt den Föderalismus und die Finanzautonomie der Kantone. Die betroffenen öffentlichen Gemeinwesen haben deshalb ein Interesse daran, sich für die Reform einzusetzen. Die Zielrichtung der Aufgabenentflechtung ist – insgesamt gesehen – zu begrüßen, auch wenn für einige Bereiche ehrgeizigere Vorschläge wünschbar gewesen wären. Die Aufgabenentflechtung hätte noch konsequenter ausfallen können, zum Beispiel im Strassenbereich. Nach der Abstimmung wird man nicht darum herumkommen, die hängigen potenziellen Entflechtungsbereiche anzugehen. Die Aufgaben werden zudem klarer definiert und Fehl-

Ausgleichswirkungen des Ressourcenausgleichs Entlastung bzw. Belastung (–) der Kantone pro Einwohner in Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Mai 2004

reize bei der Inanspruchnahme von Bundessubventionen beseitigt. Es ist keinesfalls vorgesehen, dass der Staat seine Leistungen abbaut. Weil er diese mittels der NFA effizienter erbringen kann, ist indes zu erwarten, dass er seine Ausgaben besser im Griff haben wird. Dies sollte eine mildere Steuerbelastung und damit eine tiefere Fiskalquote ermöglichen.

Die Instrumente der NFA stellen den interkantonalen Steuerwettbewerb auf eine „Fairplay“-Basis. Die Wirtschaft legt Wert darauf, dass darüber hinaus die Steuerautonomie der Kantone gestärkt wird und insbesondere die Steuerbelastung nicht nach oben nivelliert wird. Der kantonale Steuerwettbewerb hält die Fiskalbelastung in Schach. Er zwingt zu einem haushälterischen Umgang mit dem Steuerfranken und schützt auf diese Weise vor zukünftigen Steuererhöhungen. Er widerspiegelt auch unterschiedliche kantonale Präferenzen in der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen.

Die NFA nimmt weitgehend Aufgaben der Regionalpolitik wahr und hilft, einen flächendeckenden „Service public“ zu gewährleisten. Deshalb sollen – nach der Philosophie der NFA – künftige regionalpolitische Ansprüche, die über eine wirtschaftlich gerechtfertigte Grundversorgung hinausgehen, durch die betroffenen Kreise finanziell getragen werden.

Zu bedauern ist zwar ein leichter Anstieg der öffentlichen Ausgaben. In einigen steuerlich attraktiven Kantonen könnte sogar ein Anstieg der Steuerbelastung drohen. Auf der anderen Seite werden die von der NFA profitierenden Kantone daran gemessen, ob sie die gewonnene finanzielle Autonomie effizient nutzen und insbesondere in eine Verbesserung ihres steuerlichen Standorts statt in Mehrausgaben investieren. Beim Ressourcenausgleich bringt die Begrenzung der kantonalen Beiträge auf maximal 80 Prozent des Bundesbeitrags einen deutlichen Fortschritt im Hinblick auf den Schutz der Geberkantone. Eine Globallimite wäre jedoch sowohl für den Bund als auch die Geberkantone von Vorteil gewesen. Das Instrument des Härteausgleichs ist zwar ein „Schönheitsfehler“, weil er dem Grundsatz der finanziellen Neutralität zwischen den verschiedenen Staatsebenen widerspricht. Die durch das Parlament nachträgliche Begrenzung auf 28 Jahre mit degenerativer Dotierung ist daher positiv zu werten.

Kommentar

Das NFA-Konzept revitalisiert den Föderalismus: Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen werden teilweise entflochten. Die Kantone werden zur autonomen Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit genügend Eigenmitteln ausgestattet und übernehmen damit die komplette Verantwortung für die staatliche Leistungserbringung nach dem Äquivalenzprinzip. Die NFA modernisiert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und stärkt die interkantonale Zusammenarbeit. Die staatlichen Aufgaben sollten damit effizienter erfüllt werden. Die Kantonalisierung von diversen Aufgaben im Sozialbereich bedeutet keinen „Sozialabbau“, sind doch Sicherungen eingebaut worden, die dies, insbesondere in der Übergangszeit, verhindern. Statt schwerfällige zentralisierte Ansätze weiterzuerfolgen, werden die Leistungen im Zusammenhang mit den Behindertenheimen bürgerlicher auf Kantonsstufe durchgeführt.

Die NFA versorgt die finanzschwachen Kantone mit genügend Eigenmitteln, damit sie ihre Grundaufgaben erfüllen können. Die Fiskalautonomie der Kantone bleibt voll erhalten. Durch den Ausgleich von Agglomerations- und Zentrumslasten wird der Steuerwettbewerb auf eine faire Basis gestellt. Eine materielle Steuerharmonisierung mit der erzwungenen Angleichung von Steuersätzen wäre gerade der falsche Weg. Dies hätte eine Nivellierung der Steuerbelastung nach oben zur Folge und würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz empfindlich schwächen. Die kantonale Steuerkonkurrenz zwingt zu Haushaltsdisziplin und hält die Fiskalbelastung unter Kontrolle.

Die grosszügigen Instrumente des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs und des Härteausgleichs sorgen kumulativ hinreichend dafür, dass inskünftig die finanzielle Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Kantone sichergestellt wird. Damit werden nun auch die Aufgaben der Regionalpolitik weitgehend erfüllt. Allfällige kantonale Sonderwünsche etwa im Bereich des „Service public“ sind neu durch die betroffenen Haushalte und nicht mehr über

teure Bundessubventionen finanziell zu tragen. Ansonsten würde die Zielsetzung einer Stärkung des Föderalismus nur noch eine Hülle ohne Inhalt darstellen. ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch