

## Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der „Neue Finanzausgleich“ der Schweiz

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner

Universität St. Gallen,  
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft  
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)  
CESifo und Leopoldina

Workshop über „Reform des Finanzausgleichs/öffentlichen  
Finanzmanagements – Internationale Erfahrungen und  
Reformperspektiven für Österreich“  
Wien, 18. November 2005



Universität St. Gallen

SIAW-HSG

1

### 1 Einleitung: Die Ausgangssituation

#### Situation in den deutschsprachigen föderalen Staaten (3)

##### Deutschland: ‚Kooperativer Föderalismus‘

- keine Steuerhoheit der Länder, Wettbewerb nur bei den Ausgaben (Transferwettbewerb),
- starke Stellung der Bundesländer insgesamt,  
⇒ ‚Politikverflechtungsfälle‘ (**Scharpf**)
- Extreme Einebnung der Unterschiede zwischen den Bundesländern (‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘)
- Scheitern der Föderalismuskommission  
Möglicher Neubeginn durch die Grosse Koalition  
⇒ **Extremer Reformbedarf** in Richtung auf einen stärkeren **Wettbewerbsföderalismus**



Universität St. Gallen

SIAW-HSG

2

## 1 Einleitung: Die Ausgangssituation (2)

### Situation in den deutschsprachigen föderalen Staaten (2)

#### Österreich:

##### **„Kooperativer Föderalismus“**

- geringe Steuerhoheit der Länder, Wettbewerb im Wesentlichen bei den Ausgaben (Transferwettbewerb),
  - weniger starke Stellung der Bundesländer insgesamt,
  - Einebnung der Unterschiede zwischen den Bundesländern („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“)
  - Geringfügige Reform durch den neuen Finanzausgleich 2005
- ⇒ Ebenfalls **Reformbedarf** in Richtung auf einen stärkeren **Wettbewerbsföderalismus**



## 1 Einleitung: Die Ausgangssituation (3)

### Situation in den deutschsprachigen föderalen Staaten (3)

#### Schweiz: **„Wettbewerbsföderalismus“**

- Steuerhoheit der Kantone, Wettbewerb bei Ausgaben und Einnahmen ⇒ starker Steuerwettbewerb,
  - starkes Auseinanderfallen der steuerlichen Belastung in den verschiedenen Kantonen
  - völlig unübersichtlicher Finanzausgleich
  - Annahme des Verfassungsartikels zum Neuen Finanzausgleich in der Abstimmung vom 28. November 2004
- ⇒ Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen, Inkrafttreten zum 1. Januar 2008



## 1 Einleitung: Die Ausgangssituation (4)

### ⇒ Unterschiedliche Prinzipien

- Wettbewerbsföderalismus vs. kooperativer Föderalismus,
- Steuerwettbewerb oder (nur) Ausgabenwettbewerb
- Trenn- vs. Verbundsystem bei den Einnahmen
- Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse vs. Anpassung an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger

### aber: allgemeiner Reformbedarf

#### Richtung der Reformen

- (i) mehr Wettbewerb (Deutschland, Österreich)
- (ii) mehr Ausgleich (Schweiz)



## Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der „Neue Finanzausgleich“ der Schweiz

### Gliederung

- 1 Einleitung: Die internationale Situation
- 2 Wozu benötigt man den Finanzausgleich
- 3 Die Situation in der Schweiz
- 3 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs
- 4 Der politische Prozess
- 5 Abschliessende Bemerkungen



## 2 Wozu benötigt man einen Finanzausgleich

**Ausgangspunkt:** (Fairer) Steuerwettbewerb

**Probleme:**

- Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse
- (Un-)Möglichkeit der Umverteilung
- Asymmetrischer Wettbewerb (Grösse, Ressourcenausstattung)

⇒

**Alternativen:**

- a) Materielle Steuerharmonisierung
- b) Finanzausgleich

**Problem:** Angleichung der Verhältnisse vs. Erhaltung von Anreizen

- zur sparsamen Haushaltsführung
- zur Gewinnung von Einnahmen

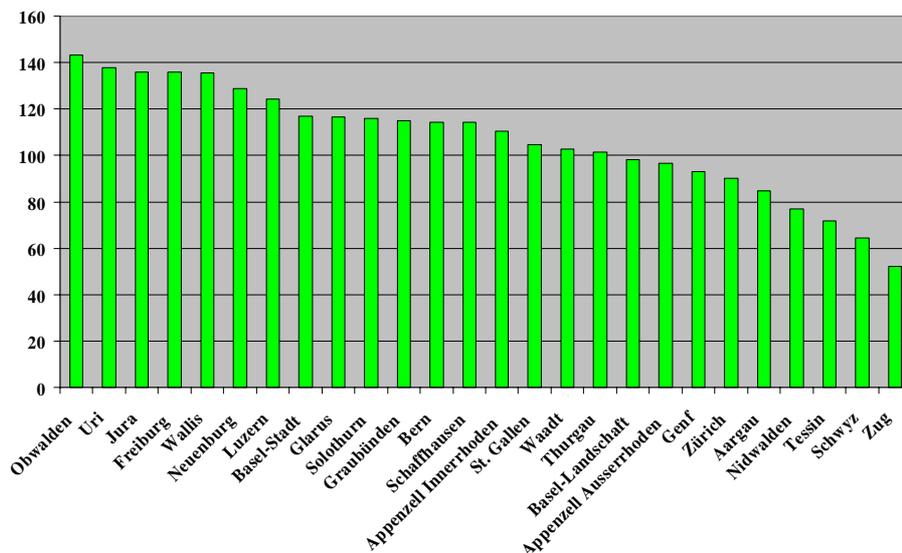


Universität St.Gallen

SIAW-HSG

7

## 3 Die Situation in der Schweiz

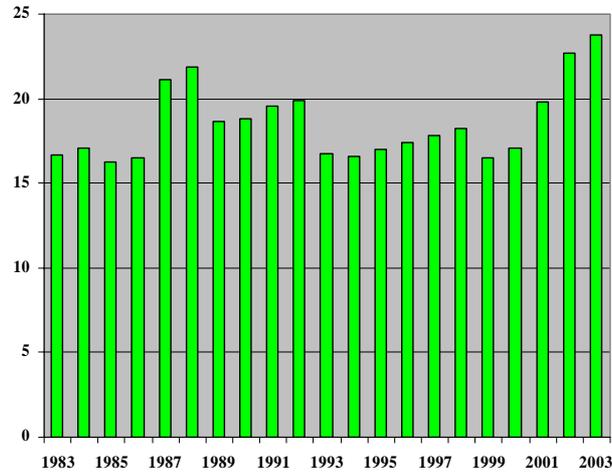


Universität St.Gallen

SIAW-HSG

8

### 3 Die Situation in der Schweiz (2)



*Zeitliche Entwicklung der Standardabweichung*



### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs

Der NFA stellt vier Instrumente bereit, um die gesteckten Ziele zu erreichen:

- (i) Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
- (ii) Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen
- (iii) Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
- (iv) Finanzausgleich im engeren Sinn



## 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (2)

### Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

- Grundsatz: Subsidiaritätsprinzip
- Die zweckgebundenen Subventionen sowie die finanzkraftabhängigen Zuschläge entfallen.
- Im Gegenzug erhalten die Kantone über die Instrumente des Finanzausgleichs im engeren Sinn mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt.

**Ziel:** Einschränkung der zunehmenden Zentralisierung  
Stärkung der Eigenverantwortung der Kantone.



## 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (3)

### Zuständigkeit des Bundes

Der *Bund* ist allein zuständig für:

- individuelle Leistungen der AHV
- individuelle Leistungen der IV
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen für gesamtschweizerische Tätigkeiten
- Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen
- Landesverteidigung (Armeematerial und persönliche Ausrüstung)
- landwirtschaftliche Beratungszentralen
- Tierzucht



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (3)

##### Zuständigkeit der Kantone

Die *Kantone* sind allein zuständig für:

- Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten für Invalide
- Sonderschulung
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen (kantonale und kommunale Tätigkeiten)
- Ausbildungsbeihilfen bis Sekundarstufe II
- Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen
- Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe
- Turnen und Sport (freiwilliger Schulsport, Lehrmittel)
- Flugplätze
- Heimatschutz und Denkmalpflege (Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung)
- Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten
- kantonale landwirtschaftliche Beratung



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (4)

##### Gemeinsame Zuständigkeit des Bundes und der Kantone (Verbundaufgaben)

- **Bund:** strategische Führung
- **Kantone:** operative Verantwortung
- Globalbeiträge in Abhängigkeit vom zu erzielenden Ergebnis



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (5)

##### Gemeinsame Zuständigkeit des Bundes und der Kantone

*Bund und Kantone* sind gemeinsam zuständig für:

- Ergänzungsleistungen
- Ausbildungsbeihilfen auf Hochschulstufe
- Agglomerationsverkehr (neu)
- Hauptstrassen
- Straf- und Massnahmenvollzug
- amtliche Vermessung
- Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
- Regionalverkehr
- landwirtschaftliche Strukturverbesserungen
- Lärmschutz an Kantons- und Gemeindestrassen
- Heimatschutz und Denkmalpflege (Objekte von nationaler Bedeutung)
- Natur- und Landschaftsschutz
- Hochwasserschutz
- Gewässerschutz
- Waldpflege
- Jagdaufsicht
- Fischereiaufsicht



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (6)

##### Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

- Verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage
- Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Mitwirkungspflicht
- Bestimmung der Aufgabenbereich durch den Bund
- Interkantonaler Lastenausgleich entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (7)

##### Interkantonale Zusammenarbeit

In den folgenden Bereichen ist eine *interkantonale Zusammenarbeit* vorgesehen:

- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken
- kantonale Universitäten
- Fachhochschulen
- Agglomerationsverkehr
- Straf- und Massnahmenvollzug
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- Abfallbewirtschaftung
- Abwasserreinigung



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (8)

##### Der Finanzausgleich im engeren Sinn

###### (i) Ressourcenindex

Erfassung des Potenzials eines Kantons (Ø 100 Indexpunkte) durch

- steuerbares Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen

> 100 Punkte: ressourcenstark,

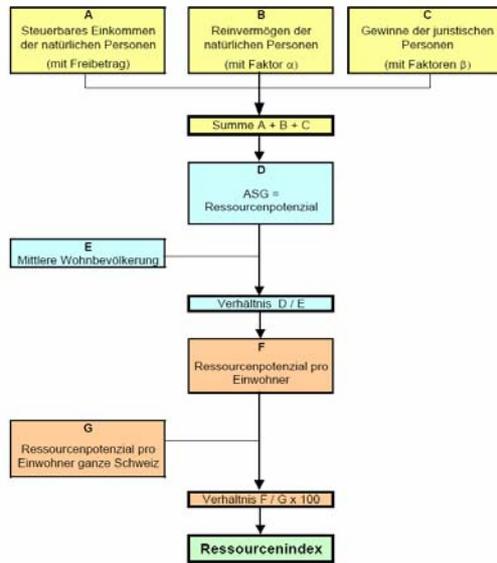
< 100 Punkte: ressourcenschwach.

⇒ Ressourcenausgleich

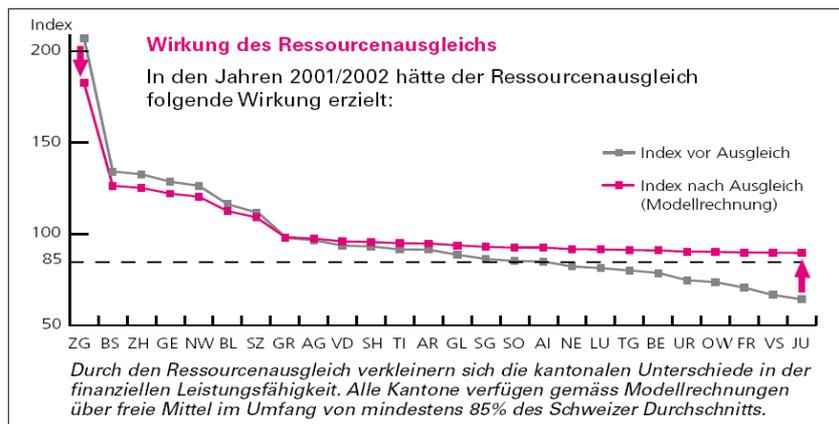
Ziel: Anhebung auf mindestens 85 Prozent



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (9)



#### 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (10)



## 4 Die Konstruktion des neuen Finanzausgleichs (11)

### Der Finanzausgleich im engeren Sinn

#### (i) Ressourcenindex

Erfassung des Potenzials eines Kantons (Ø 100 Indexpunkte) durch

- steuerbares Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen
- Gewinne der juristischen Personen

> 100 Punkte: ressourcenstark,

< 100 Punkte: ressourcenschwach.

⇒ Ressourcenausgleich (2.4 Milliarden Fr)

Ziel: Anhebung auf mindestens 85 Prozent

#### (ii) Lastenausgleich

Ausgleich von Sonderlasten in

- a) Agglomerationen (275 Millionen Fr) und
- b) Berggebieten (275 Millionen Fr)

#### (iii) Befristeter Härteausgleich (240 Millionen Fr)

(Er nimmt nach 8 Jahren jährlich um 5 Prozent ab.)



## 5 Der politische Prozess

- Planungen in der Verwaltung seit 1992
- Vernehmlassung 1999
- Bericht zur Vernehmlassung: März 2000
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK): 24. August 2001
- Entwurf der Botschaft bei der FDK: 5. Oktober 2001
- Verabschiedung der Botschaft: 14. November 2001
- Verabschiedung der Verfassungsgrundlage durch das Parlament: 3. Oktober 2003
- Referendum (Verfassung): 28. November 2004
- heute: Ausarbeitung des Gesetzes über den Finanzausgleich
- Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament (fakultatives Referendum): 2006/2007
- Inkrafttreten: 1. Januar 2008



## 5 Abschliessende Bemerkungen

### Einschätzung

- langwieriger Prozess (direkte Demokratie?)
  - guter Kompromiss zwischen Erhalt der Anreize und Ausgleich der Potentiale
  - Erkauf der Zustimmung durch zusätzliche Subventionen
- ⇒ langwieriger, aber letztlich erfolgreicher Prozess