



Finanzausgleichsreform in der Schweiz aus Prozesssicht

Block I: Reform des Finanzausgleichs

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
7. April 2011, Wien

Aufbau

1. Die historische Entwicklung des Finanzausgleichs in der Schweiz
2. Politische und ökonomische Ziele der NFA-Reform 2008
3. Zur "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA"
4. Bisherige Erfahrungen und Stand der Diskussion
5. Fazit

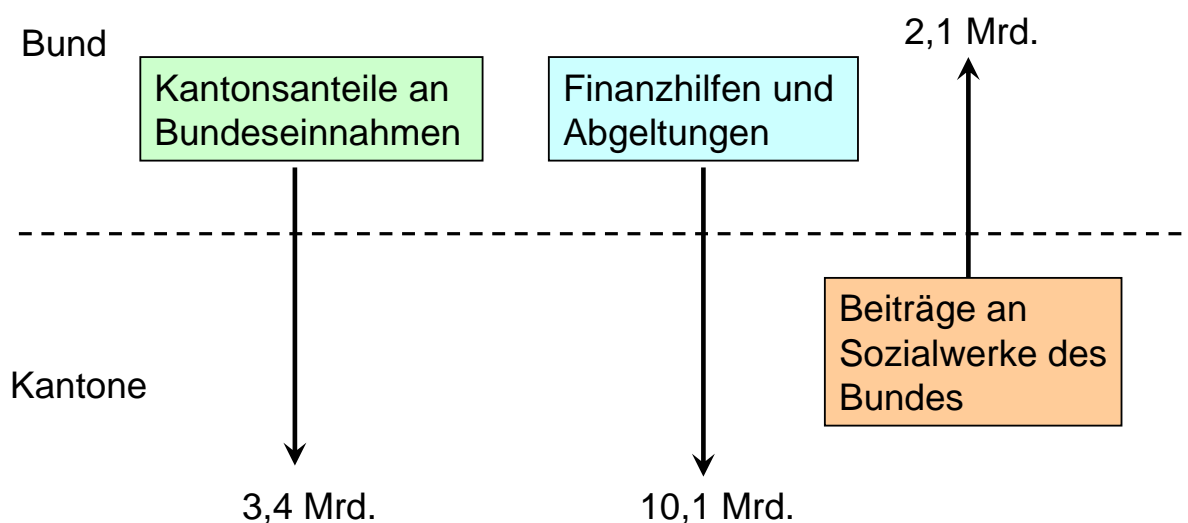
1. Die historische Entwicklung des Finanzausgleichs in der Schweiz

- Das Transfersystem hat sich seit 1848 allmählich entwickelt
- Zunehmende Zentralisierung der Aufgaben, aber oft Vollzug durch die Kantone (Vollzugsföderalismus)
- Weder Bund noch Kantone finanzieren sämtliche Ausgaben vollständig mit eigenen Einnahmen (Verbundaufgaben- und -finanzierungen)

Historische Wegmarken des Finanzausgleichs

- 1958 Finanzausgleichsartikel in der Bundesverfassung
- 1959 Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen
- 1990 Subventionengesetz (über Finanzhilfen und Abgeltungen)
- 1994 Expertenbericht für eine grundsätzliche Reform
- 2001 Bundesratsbeschluss NFA-Botschaft
- 2003 Verabschiedung NFA durch eidgenössische Räte
- 2004 Volksabstimmung zu Verfassungsänderung NFA
- 2008 Inkraftsetzung NFA
- 2010 Erster Wirksamkeitsbericht
- 2012 Neudotierung der Ausgleichsgefässe

Transferzahlungen zwischen den Staatsebenen im "alten" Finanzausgleich



= Transfervolumen von 15,5 Mrd. Franken (1999)

Merkmale des „alten“ Transfersystems

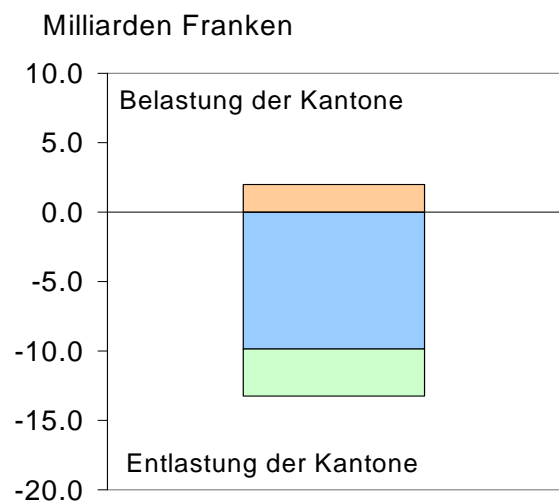
- Praktisch alle Transfersätze richten sich nach der Finanzkraft der Kantone
- Finanzhilfen: Zweckgebunden (ca. 37 Einzelmassnahmen)
- Abgeltungen: Zweckgebunden (17 Einzelmassnahmen)
- Kantonsanteile an Bundeseinnahmen: Frei (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Wehrpflichtersatz)

Kritik Expertenbericht (Frey, Dafflon, Jeanrenaud, Meier, Spillmann, 1994)

- Vermischung von Allokations- und Umverteilungszielen
- Zu zentralistische Ordnung (Fehlen eines horizontalen interkantonalen Lastenausgleichs)
- Ineffiziente Ausgestaltung und Ausrichtung von Transfers (fehlende oder unklare Ziele, hohe Regelungsdichte)
- Zu hoher Anteil der zweckgebundenen Transfers
- Kaum Verringerung der kantonalen Disparitäten

Geringe Selbständigkeit der Kantone

- Der „alte“ Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen umfasste ein Transfervolumen von rund **15 Milliarden** Franken (14.5% der gesamten Bundes- und Kantonsausgaben 1999)
- Der grösste Teil (ca. $\frac{3}{4}$) dieses Transfervolumens basierte auf zweckgebundenen Zahlungen, deren Verwendung eng an Auflagen und Normen gebunden waren. Das führte zu **Fehlanreizen!**
- Ausserdem wurde der Handlungsspielraum der Kantone eingengt. Die **Kantone wurden immer mehr zu Vollzugsorganen des Bundes**.



- Kantonsanteile an Bundeseinnahmen (frei verfügbar)
- Kantonsbeiträge an Bundesaufgaben (zweckgebunden)
- Bundesbeiträge an Kantone (zweckgebunden)

Viel Geld, aber wenig Wirkung

- Vom gesamten Transfervolumen waren **nur 14%** (rund 2,1 Milliarden) abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone
- Im Vergleich zum gesamten Transfervolumen war deshalb die **Ausgleichswirkung sehr klein**
- Selbst in reichen Kantonen betragen die Einnahmen aus Bundesquellen zum Teil **bis zu 40% der Gesamteinnahmen**
- Die **Unterschiede** zwischen armen und reichen Kantonen hatten sich deshalb in den vergangenen Jahren **kaum verändert!**



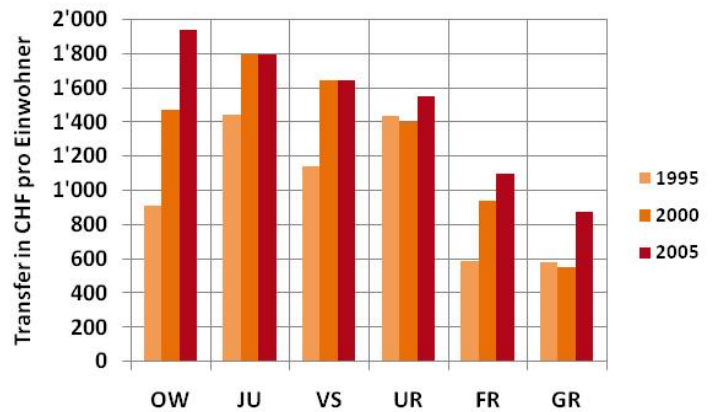
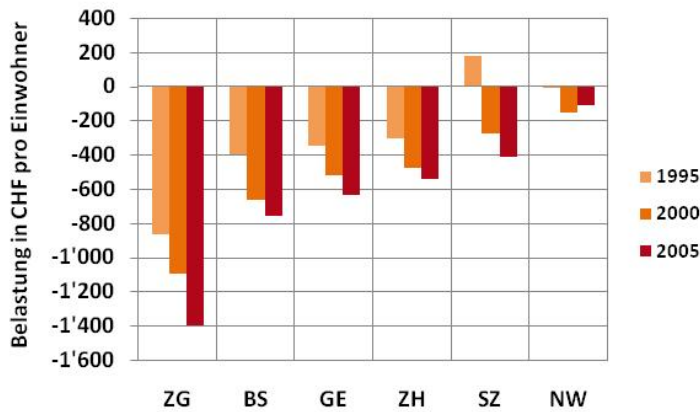
Finanzkraftindex als Indikator für Ausgleichszahlungen

- Die Messgrösse Finanzkraft wurde aus Teilindizes berechnet
- Diese und deren Gewichte lauteten wie folgt:

Volkseinkommen	Faktor 1,5
Steuerkraft (= Steuereinnahmen/Steuerbelastungsindex)	Faktor 1,5
Steuerbelastung (Steuerbelastungsindex)	Faktor 1
Anteil Berggebiet	Faktor 1
- ⇒ Vermischung von Ressourcen- und Lastenelementen (Berggebiet)
- ⇒ Fehlanreize (hohe Steuerbelastung = tiefe Finanzkraft)

Finanzkraftindex als Indikator für Ausgleichszahlungen

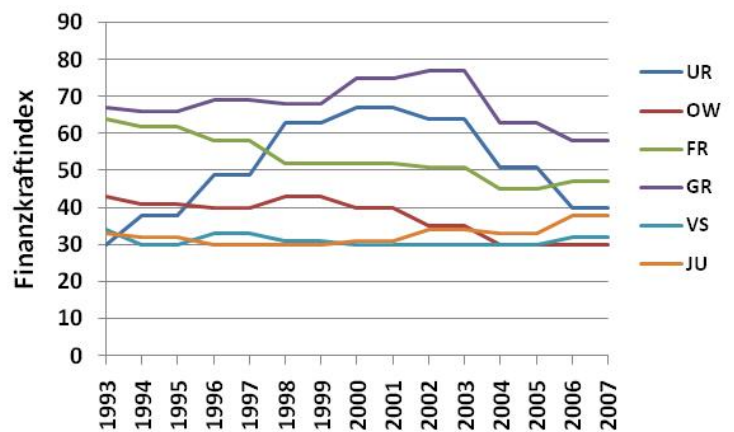
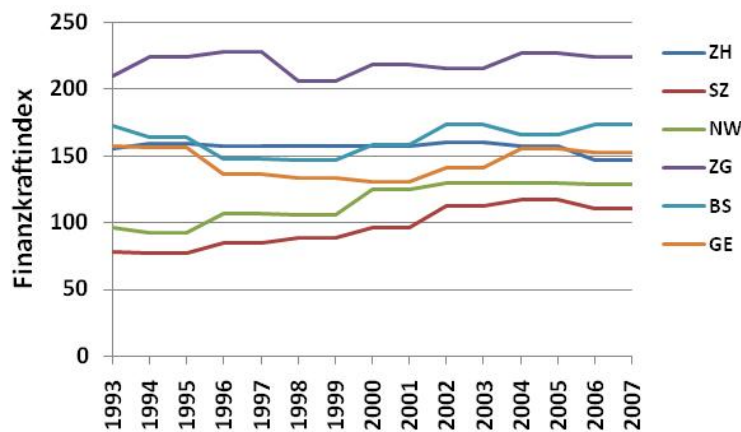
- Historische Entwicklung Ausgleichszahlungen
 Entwicklung der Transfers pro Einwohner (1995-2005)
 Darstellung der sechs grössten Nettozahler und Nettoempfänger



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

Finanzkraftindex als Indikator für Ausgleichszahlungen

- Historische Entwicklung des Finanzkraftindex (1993-2007)
 Unterschiede zwischen Kantone nehmen über Zeit nicht ab
 (Finanzkraftindex: Schweizer Durchschnitt = 100)

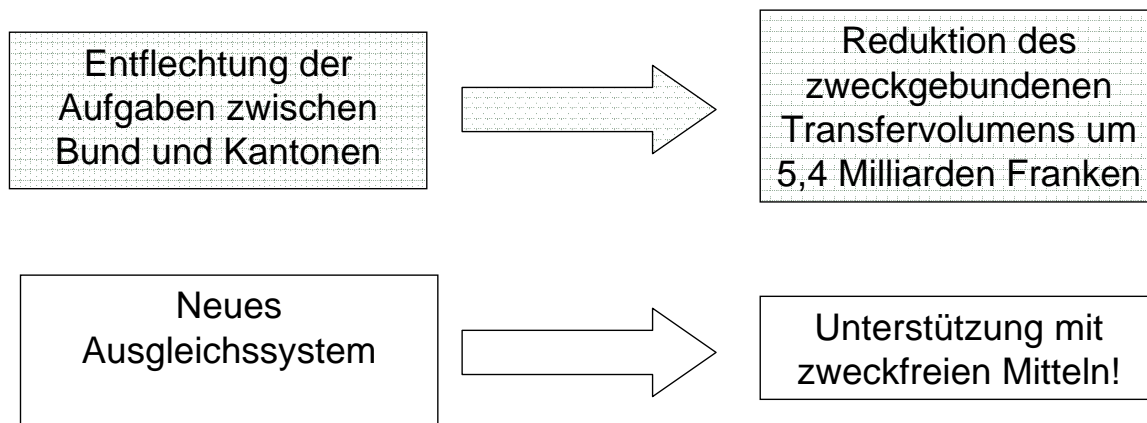


Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung

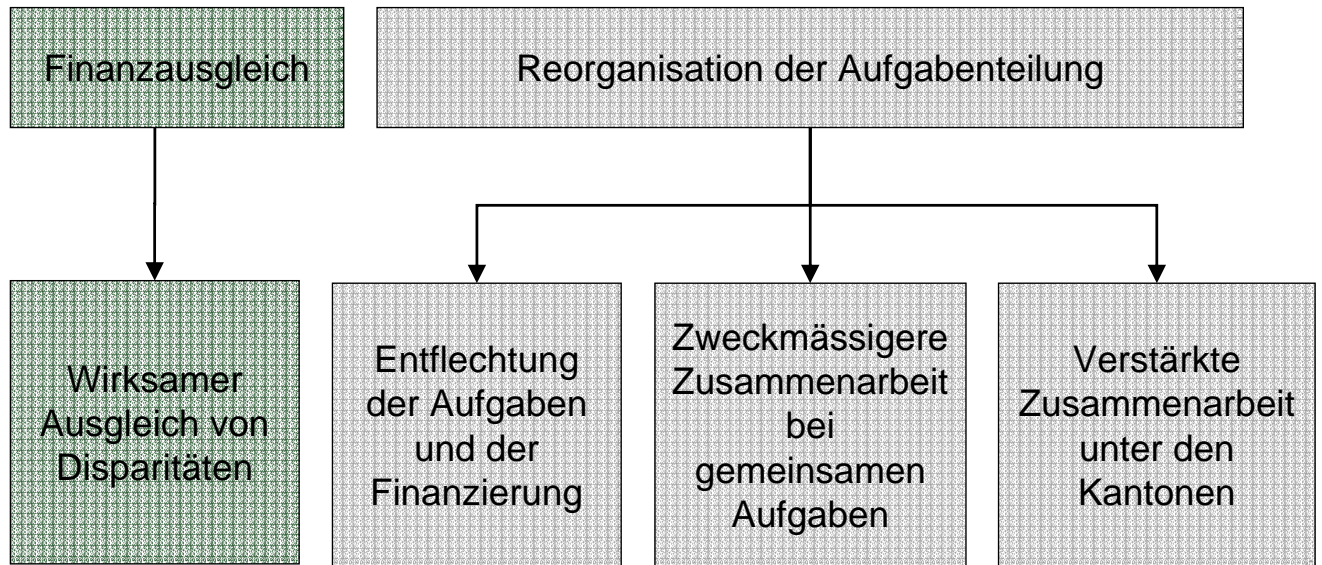
Politische und ökonomische Ziele der NFA-Reform 2008

- Stärkung („Revitalisierung“) des Föderalismus durch eine Klärung und Entflechtung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen.
- Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems und somit eine Annäherung der kantonalen Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastungen.
- Effizienzsteigerungen bei der Erbringung von staatlichen Aufgaben durch die Einführung moderner Zusammenarbeitsformen zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen sowie durch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA



Neugestaltung des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich

Ressourcenausgleich

Effekte

- Steigerung der finanziellen Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone
- Verringerung der Steuerbelastung in diesen Kantonen

Lastenausgleich

Soziodemografischer Lastenausgleich

Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Effekte

Ausgleich der nicht beeinflussbaren Sonderlasten

Härteausgleich

Effekte

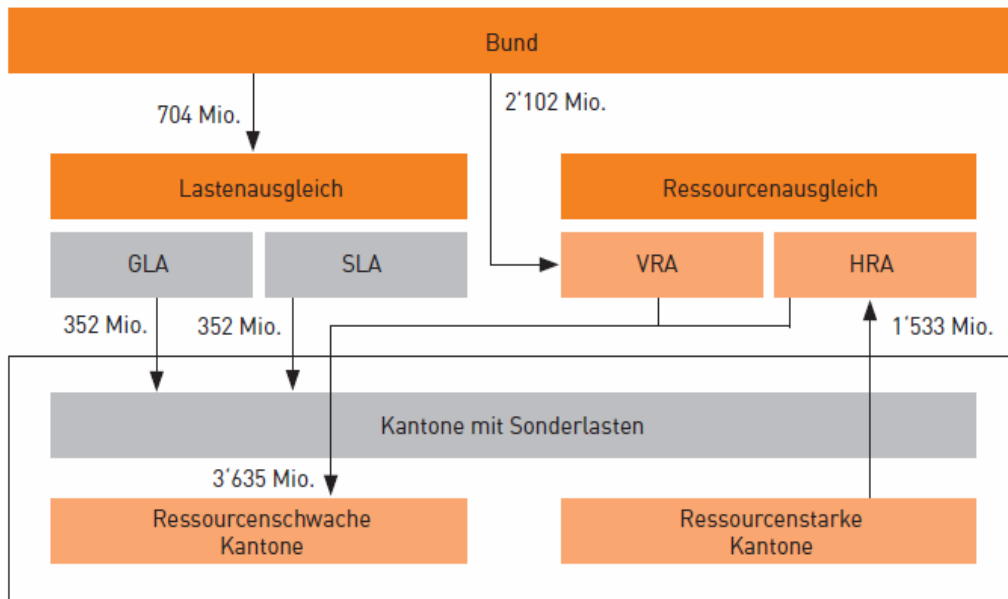
Gleicht Härten aus, die durch den Übergang vom alten System zur NFA entstehen können.

www.nfa.admin.ch

Der so genannte "Finanzausgleich im engeren Sinn" arbeitet mit zwei Instrumenten: Der Ressourcenausgleich gibt den ärmeren Kantonen einen Grundstock an finanziellen Mitteln. Der Lastenausgleich sorgt für die

Gefässe des neuen Finanzausgleichs

Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen in Mio. Franken (2011)



GLA = Geografisch-topografischer Lastenausgleich
SLA = Sozialdemografischer Lastenausgleich
VRA = Vertikaler Ressourcenausgleich (Bund-Kantone)
HRA = Horizontaler Ressourcenausgleich (Kantone-Kantone)

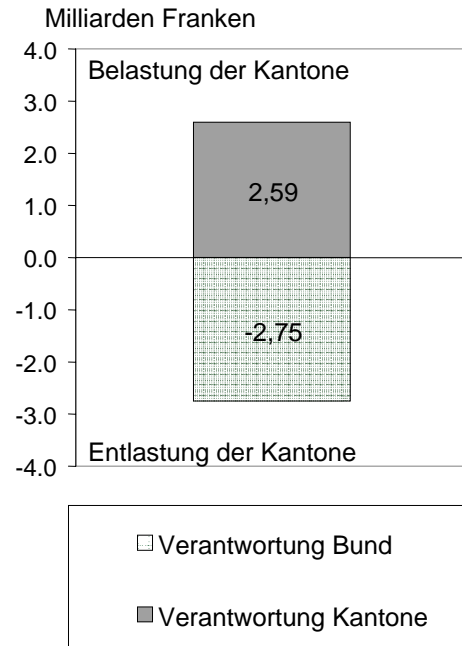
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

- Wo möglich und sinnvoll, soll für eine Aufgabe nur noch eine Ebene zuständig sein: Entweder der Bund oder die Kantone
⇒ d.h. die Aufgaben wurden „entflochten“
- Zusammen mit den Aufgaben wurde auch deren Finanzierung entflochten
- Staatsaufgaben, die nicht entflochten werden konnten, wurden nach einem neuen Prinzip finanziert

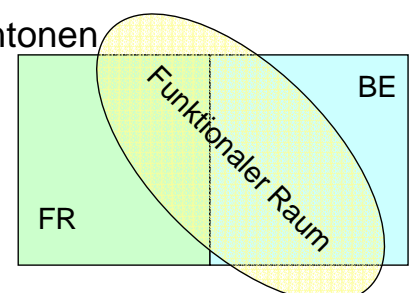
Aufgabenteilung

- Die **Kantone** übernahmen eine Anzahl Aufgaben **neu in alleiniger Verantwortung** = Belastung der Kantone: 2,59 Mrd. Franken
- Der **Bund** übernahm eine Anzahl Aufgaben **neu in alleiniger Verantwortung** = Entlastung der Kantone: 2,75 Mrd. Franken
- **Gesamtes Entflechtungsvolumen:** 5,35 Mrd. Franken. Saldo Entflechtung: 155 Mio. Franken zugunsten der Kantone



Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

- Bei jenen Aufgaben, die weiterhin gemeinsam erfüllt werden – so genannte **Verbundaufgaben** – wurde die Zusammenarbeit auf partnerschaftlicher Ebene neu geregelt.
 - = Programmvereinbarungen:
Strategische Führung beim Bund, operative Ausführung bei den Kantonen
- Die Finanzierung erfolgt nach neuen Modellen: Statt starren Einzelsubventionen wird ein differenziertes Beitragssystem eingesetzt.
- Verstärkte Zusammenarbeit auch unter den Kantonen
 - „Spillover“-Problematik
 - „Economies of scale“



Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

– Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die NFA regelt den kantonsübergreifenden Leistungsbezug

Wer solche Leistungen in Anspruch nimmt, muss dafür bezahlen.

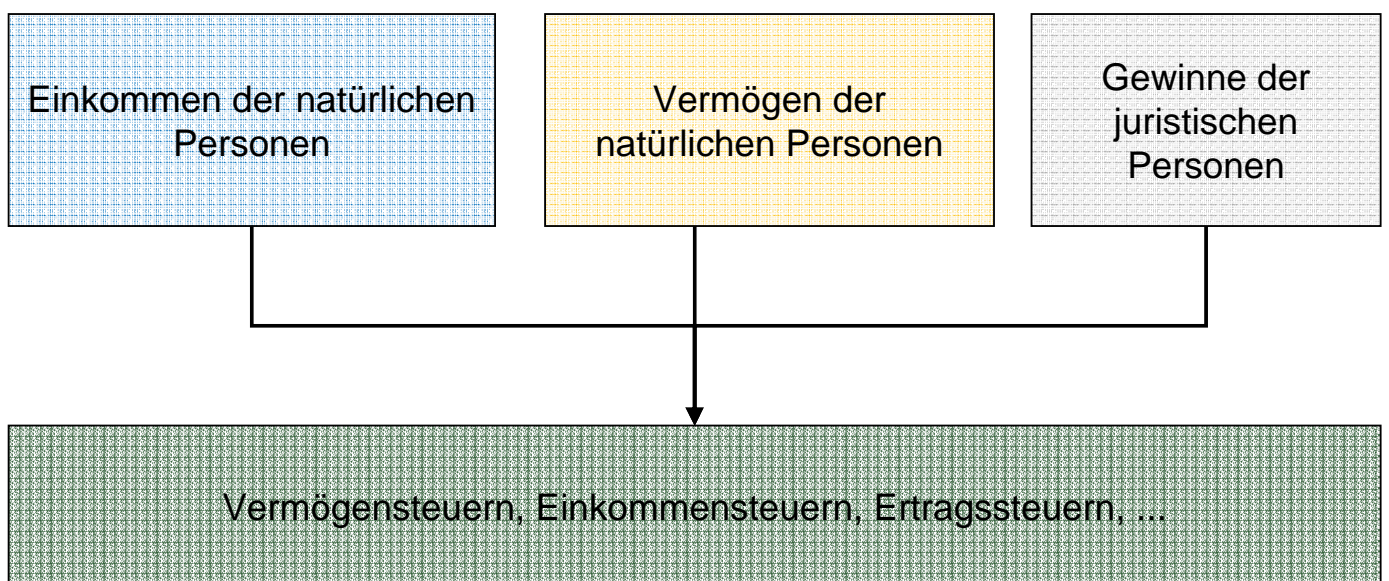
Umgekehrt erhält der Leistungsempfänger ein Mitspracherecht

Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit

mit Lastenausgleich werden in einer **Interkantonalen Rahmenvereinbarung IRV** festgehalten

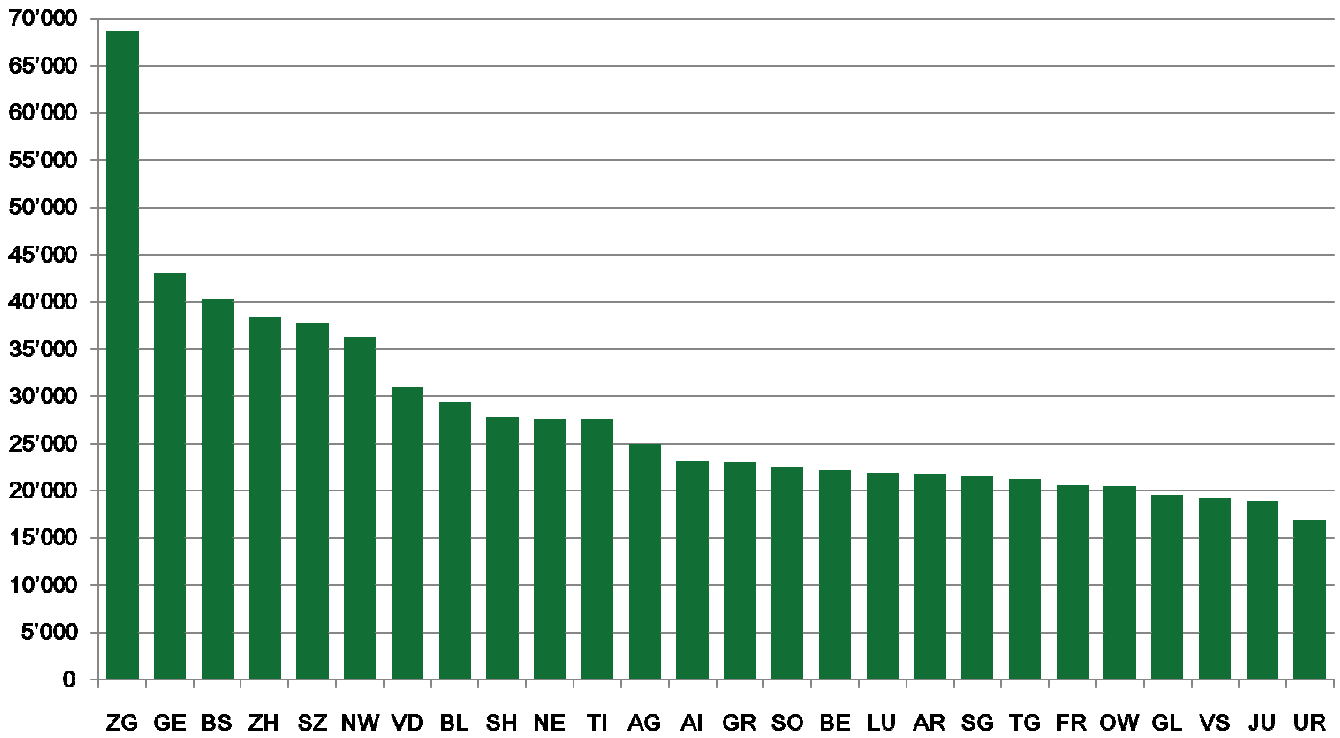
Der Bund kann die Kantone in bestimmten Aufgabenbereichen zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten

ASG = Summe der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen



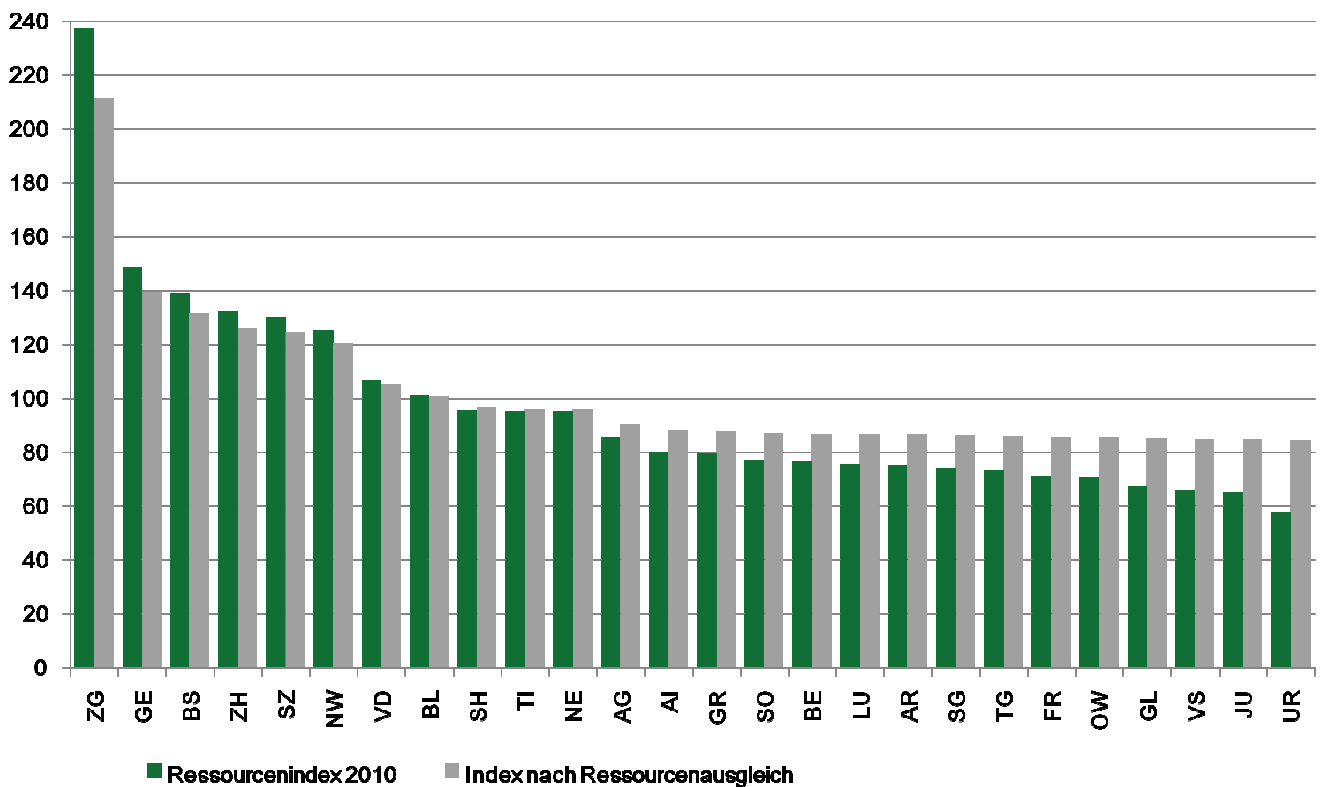
Ressourcenpotenzial Referenzjahr 2010

Ressourcenpotenzial pro Einwohner in Franken



Ressourcenpotenzial Referenzjahr 2010

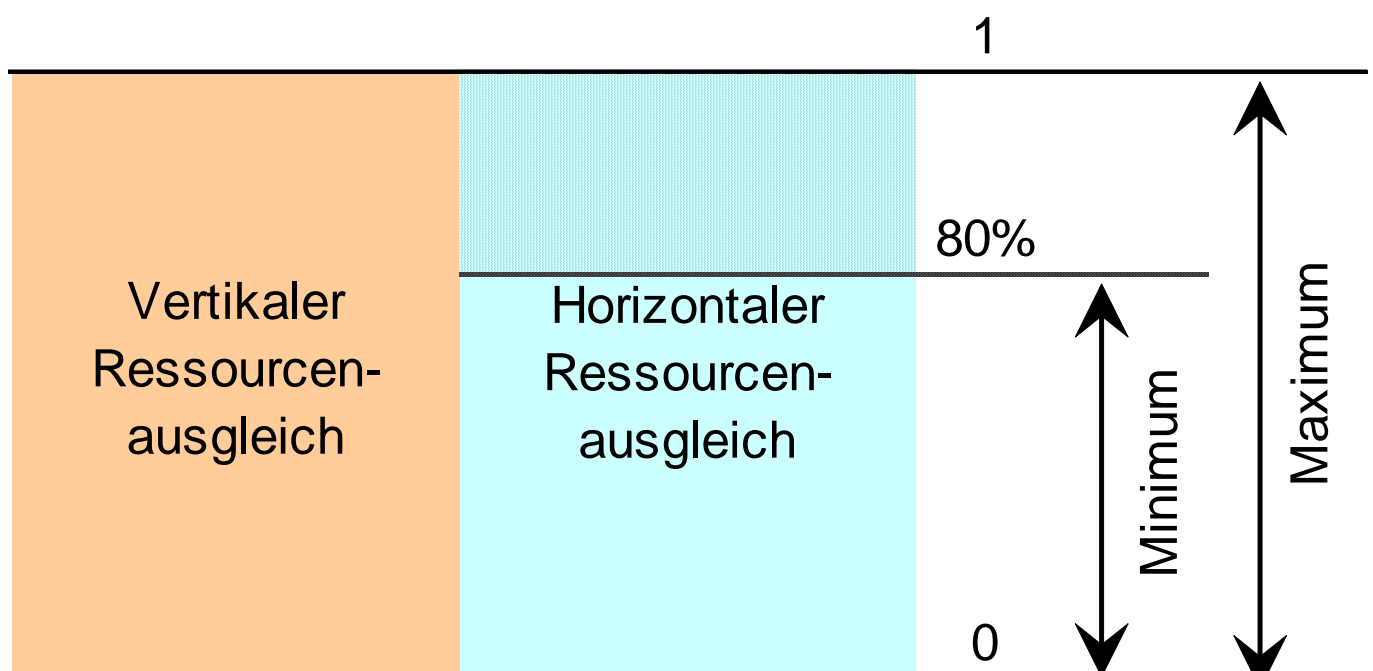
Ressourcenindex vor und nach Ressourcenausgleich



Vorteile des neuen Ressourcenindex

- Der neue Ressourcenindex ist kurz- bis mittelfristig **unabhängig von der Steuergesetzgebung** eines Kantons
- Der neue Ressourcenindex ist kurz- bis mittelfristig **unabhängig vom Ausgabenverhalten** eines Kantons
- Der Ressourcenindex verändert sich nur, wenn sich die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit** eines Kantons (Produktion, Wertschöpfung, Beschäftigung, Einkommen usw.) verändert
- Der neue Ressourcenindex basiert auf den Daten der direkten Bundessteuer
⇒ Landesweit **einheitliche Datengrundlage**

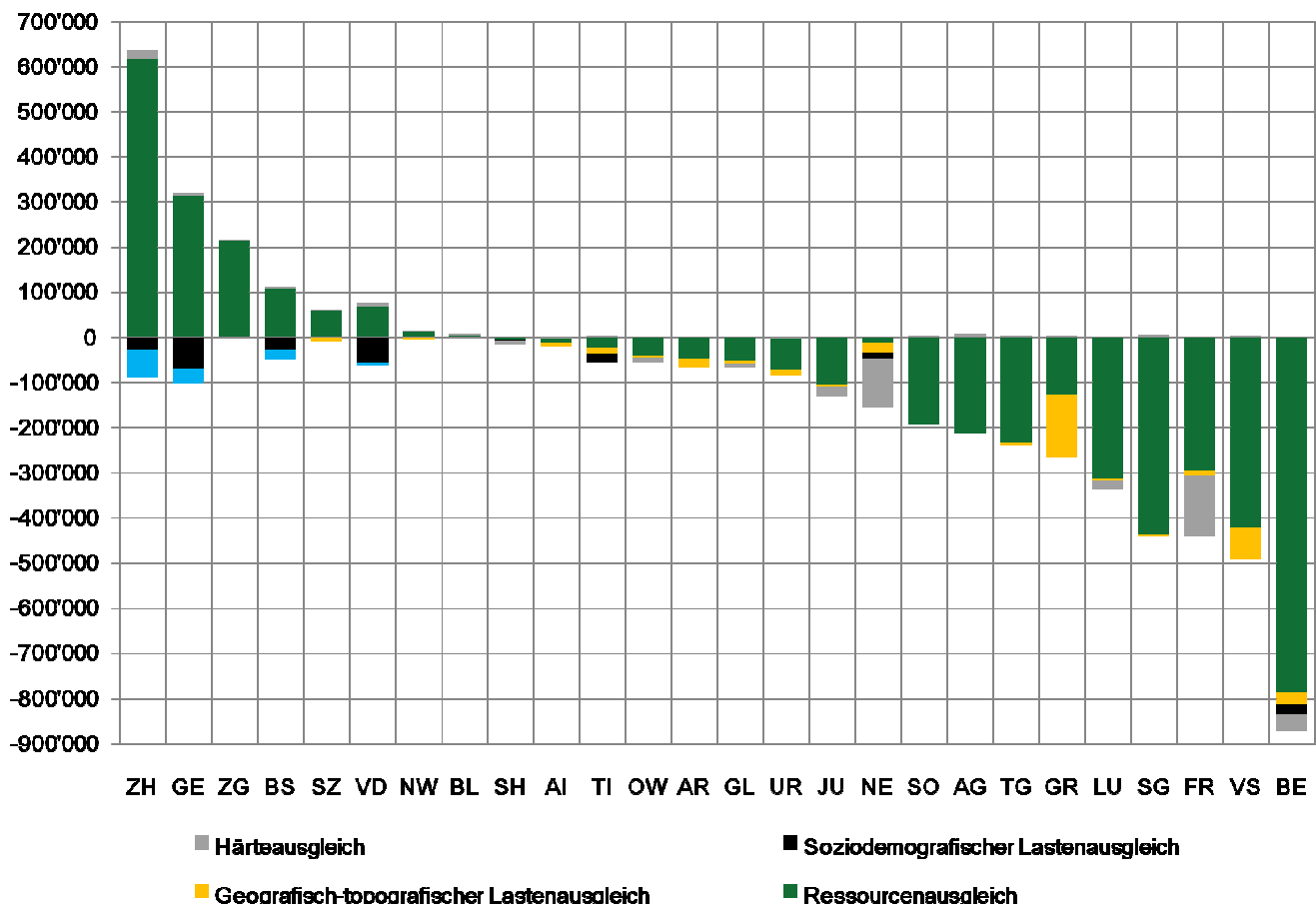
Finanzierung des Ressourcenausgleichs



Übergang zur NFA: Der Härteausgleich

- Jeder Systemwechsel verursacht Gewinner und Verlierer!
- Der Härteausgleich soll den **Übergang** vom alten zum neuen System **abfedern**
- Nutzniesser sind vor allem Kantone, welche durch die Aufgabenentflechtung und den Wegfall des alten Finanzausgleichs relativ stark belastet werden
- Er wird vom Bund (2/3) und den Kantonen (1/3) gemeinsam finanziert und beträgt gemäss Modellannahmen 430 Millionen Franken
- Zahlungen aus dem Härteausgleich werden **nur an ressourcenschwache Kantone** ausgerichtet
- Der Härteausgleich ist **nominell beschränkt, 8 Jahre fix** und dann jedes Jahr minus **5% vom Anfangsbetrag** und weist keine Anpassung an die Teuerung vor ⇒ **reale Entwertung**
- Die eidgenössischen Räte können alle vier Jahre entscheiden, ob der Härteausgleich weitergeführt werden soll

Ausgleichszahlungen 2010: Ein Überblick



Ergebnisse des 1. Wirksamkeitsberichts

- Stärkung der kantonalen Finanzautonomie:
 - Abnahme der zweckgebundenen Transfers um 4,8 Mrd.
 - Zunahme der zweckfreien Transfers um 1,4 Mrd.
 - Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
- Finanzielle Leistungsfähigkeit:
 - Abschliessendes Fazit nach nur drei Jahren nicht möglich
 - Differenz zwischen dem ressourcenstärksten und dem ressourcenschwächsten Kanton wurde um 30% reduziert

Ergebnisse des 1. Wirksamkeitsberichts

- Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone:
 - Rückläufige Steuerbelastung in den meisten Kantonen
 - Im Vergleich zum Ausland weiterhin steuerlich attraktiv
- Minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:
 - Zielgrösse von 85 Indexpunkten 2008/2009 erreicht
 - 2010/2011: Uri und Wallis knapp unter Zielgrösse
 - Alle 26 Kantone konnten Ressourcenpotenzial erhöhen

Ergebnisse des 1. Wirksamkeitsberichts

- Ausgleich von Sonderlasten:
 - Ausgleich der Sonderlasten von Berggebieten und Städten
 - Tieferer Deckungsgrad bei den soziodemografischen Lasten
- Interkantonaler Lastenausgleich:
 - Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit in den Bereichen Spitzenmedizin, Eingliederung und Betreuung von Invaliden und beim Kulturlastenausgleich
 - Statistische Daten für Referenzperiode noch nicht vorhanden

Massnahmen des Bundesrates

- Ressourcenausgleich: Unveränderte Grundbeiträge
- Lastenausgleich: Anpassung an Teuerung
- Härteausgleich: Unverändert fortführen
- Haushaltsneutralität: Erhöhung um 112 Mio.
 - Zusätzlich 81,2 Mio. für den Ressourcenausgleich
 - Zusätzlich 30,8 Mio. für den Lastenausgleich
- Verzicht auf eine Belastungsobergrenze für Kantone

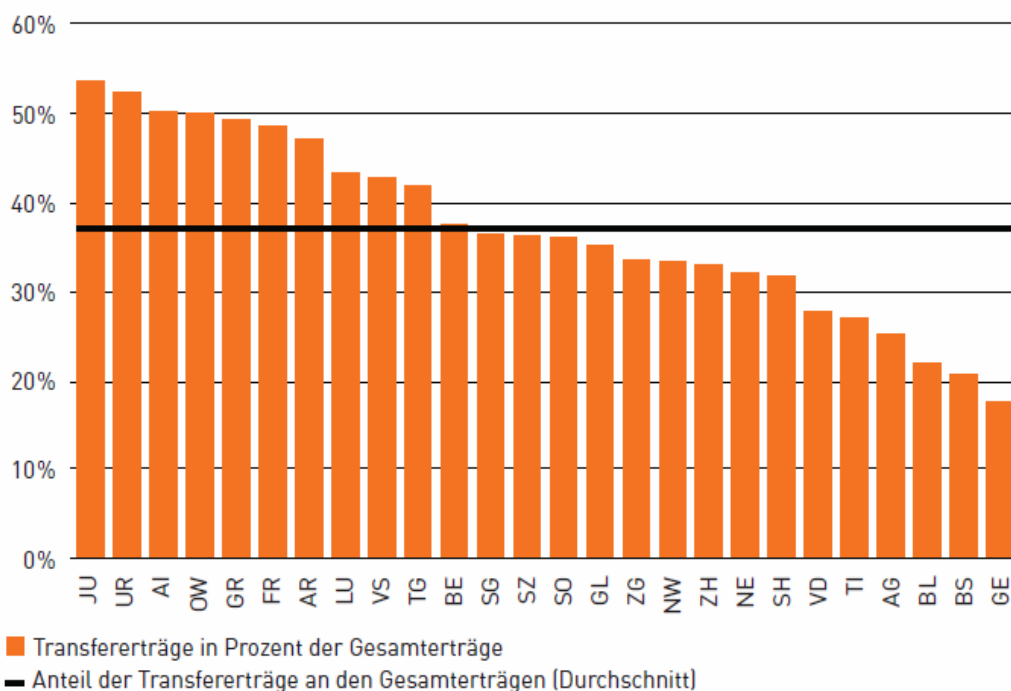
Fazit

- NFA als wichtiges Reformprojekt des Föderalismus
- Heute: Gesundes Mittelmass zwischen Steuerwettbewerb und regionalem Ausgleich
- Die hochgesteckten Ziele sind bisher erreicht worden

- Gefahr: Immer höhere Transferausgaben
 - Reduzieren Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz
 - Gefährden die Eigenverantwortung der Kantone
 - Unterlaufen den Steuerwettbewerb und dessen Vorteile

Hohe Bedeutung von Transferzahlungen

Anteil der Transferzahlungen an den Gesamterträgen (2008)



Wie weiter?

- Ressourcenausgleich: Keine Erhöhung der Beiträge
- Lastenausgleich: Unveränderte Grundbeiträge
- Härteausgleich: Frühzeitige Reduktion um 10%
- Haushaltsneutralität: Bundesmittel nicht erhöhen
 - Abweichung mit 0,13% der Kantonsausgaben unerheblich
- Belastungsobergrenze für das gesamte System:
 - Transfervolumen ist seit 2008 um 600 Mio. gewachsen
 - Vermeiden von falschen Anreizen für Zahler und Empfänger
 - Orientierung der Transfers an Entwicklung des BIP