

# Finanzausgleichs- und Förderalismusreform für die Schweiz : Vorschläge für eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Autor(en): **Rey, Alfred**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(1996)**

Heft 2

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966371>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# **Finanzausgleichs- und Föderalismusreform für die Schweiz**

## **Vorschläge für eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**

**Alfred Rey**

### **1 Einleitung**

Die heutige bundesstaatliche Aufgabenteilung und Finanzausgleichsordnung zeichnet sich durch ein unübersichtliches Beziehungsgeflecht von Transferzahlungen zwischen dem Bund und den Kantonen aus. Der Ausbau des Ausgabenverbundes in den letzten Jahrzehnten vermochte die bedeutenden Finanzdisparitäten zwischen den Kantonen nicht abzubauen, trug zur Verwischung der politischen Verantwortlichkeiten bei und verleitete zu einer teuren, perfektionistischen Aufgabenerfüllung. Zu diesem Befund gelangt eine von der eidgenössischen Finanzverwaltung erstellte Finanzausgleichsbilanz für die siebziger und achtziger Jahre, die von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren in Auftrag gegeben wurde. Die Ergebnisse wurden auch durch ein Professorengutachten über den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen bestätigt. Im vergangenen Jahr erarbeiteten vier Arbeitsgruppen unter einem paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzten Leitorgan Reformvorschläge für eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Im Frühjahr werden die Grundzüge der Neuordnung dem Bundesrat vorgelegt. Wird die Marschrichtung nach der politischen Konsultation bestätigt, kann den eidgenössischen Räten innert Jahresfrist eine Vorlage unterbreitet werden.

Im Vordergrund der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stehen sowohl eine Stärkung der Eigenverantwortung und der Eigen-

finanzierungskraft der Kantone als auch eine effizientere Aufgabenerfüllung im Bundesstaat. Die Reform enthält vier Elemente:

- Eine Aufgabentrennung, indem bisherige Verbundaufgaben entweder ganz dem Bund oder ganz den Kantonen übertragen werden. Nach Möglichkeit sollen der politische Entscheidung, die Finanzierungsverantwortung und die Durchführung einer Aufgabe in einer einzigen Hand zusammengeführt werden.
- Die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit und die Institutionalisierung eines interkantonalen Lastenausgleichs für Zentrumsfunktionen, die nur von grösseren Kantonen erfüllt werden können, die aber auch von den umliegenden Kantonen beansprucht werden.
- Eine Rollenklärung zwischen dem Bund und den Kantonen bei den verbleibenden Verbundaufgaben, die weiterhin eine Mitfinanzierung durch den Bund erfordern, sei es zur Durchsetzung nationaler Zielsetzungen (Steuerenausgleich) oder zur Abgeltung übermässiger Lasten (Belastungsausgleich) aus der Erfüllung standortbedingter Aufgaben, die sich für eine interkantonale Verrechnung nicht eignen (nicht marktfähige Leistungen).
- Ein ausreichender Ressourcenausgleich, zum gezielten Abbau von Finanzdisparitäten und zur Mindestdotierung der finanzschwächsten Kantone.

Im folgenden werden die Elemente der Reform dargelegt, die untrennbar miteinander verbunden sind und deshalb nur als Ganzes realisiert werden dürfen.

## 2 Aufgabentrennung

Von der Aufgabenentflechtung wird der grösste Effizienzgewinn erhofft. Die Tatsache, dass bei geteilter Zuständigkeit und Mischfinanzierung die politische Verantwortlichkeit verwischt und der Entscheidung oft aufgrund der kantonalen Restkosten gefällt wird, fördert die Zentralisierung, führt tendenziell zu einer Überversorgung und begünstigt teure, perfektionistische Lösungen. In einigen Aufgabengebieten kann nachgerade von einer organisierten Geldverschwendung gesprochen werden. Als Beispiele seien der Strassenbau, der Zivilschutz, der Lärmschutz oder die Invalidenheime erwähnt. Die Kantone richten sich auf Normen, Standards und Verfahren des Bundes aus und stellen ihre Aufgabenpolitik häufig darauf ein, möglichst

viele Subventionen in Bern abzuholen. Die durch den geltenden Subventionsmechanismus erzeugte Abhängigkeit schmälert zudem den Handlungsspielraum der Kantone und schwächt ihre Eigenverantwortung.

Das Zusammenführen von Entscheidungskompetenz, Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung stärkt die politische Eigenverantwortung der Kantone, führt zu einer bedarfsgerechteren Aufgabenerfüllung und fördert den Wettbewerb im Aufgabenvollzug unter den Kantonen. Es ist vorgesehen, eine bedeutende Anzahl von bisher verflochtenen Aufgaben entweder ganz dem Bund oder ganz den Kantonen, allein oder als Gemeinschaftsaufgabe, zuzuteilen. Die Zuteilung einer Aufgabe als Gemeinschaftsaufgabe mehrerer Kantone erfordert einen interkantonalen Lastenausgleich.

### **3 Interkantonaler Lastenausgleich**

Eine Reihe von bisher verflochtenen Aufgabengebieten, die neu den Kantonen zugeteilt werden, können von den kleineren Kantonen nicht allein erfüllt werden. Bei grösseren Aufgaben erweist sich deshalb eine interkantonale Aufgabenteilung als notwendig und zweckmässig, und zwar aus Gründen der begrenzten Leistungsfähigkeit einzelner Kantone, aber auch im Interesse einer kostengünstigen Leistungserstellung (Skalenerträge). Dabei stehen marktfähige Leistungen von Zentrumsantonen im Vordergrund, an denen sich die umliegenden Kantone, die dieses Leistungsangebot mitbenutzen, inskünftig finanziell beteiligen müssen. Es handelt sich um Leistungen wie die Ausbildung an Universitäten und Fachhochschulen, Spezialkliniken und Spitzenmedizin, kulturelle Einrichtungen von überregionaler Bedeutung, den öffentlichen Agglomerationsverkehr, Abfall- und Abwasseranlagen sowie Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug.

Für die interkantonale Zusammenarbeit und den interkantonalen Lastenausgleich muss der Bund auf dem Weg der Gesetzgebung verbindliche Regeln aufstellen. In einem Bundesgesetz müssen sowohl die Aufgabengebiete mit Kontraktzwang und der entsprechenden Abgeltung durch die Nutzniesser aufgeführt werden, als auch ein Schiedsverfahren vorgesehen werden für den Fall, dass sich die Kantone nicht einigen können. Mit der Weiterentwicklung der horizontalen Zusammenarbeit und der bundesrechtlichen Verankerung der

Pflicht zur Abgeltung durch die Nutzniesserkantone, und in besonderen Fällen der Mitwirkungsrechte, wird einem berechtigten Anliegen der Agglomerationskantone und der Kernstädte entsprochen.

Das Städteproblem ist primär ein Problem zwischen der Kernstadt und den Agglomerationsgürtelgemeinden und muss deshalb auch primär innerkantonal und sekundär durch die Erzwingung eines interkantonalen Lastenausgleichs gelöst werden. Der Bund muss zudem den Kantonen, Städten und Gemeinden mehr Kompetenzen und einen erweiterten Handlungsspielraum beim Vollzug des Bundesrechtes einräumen. Zur Finanzierung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs sollen die Kantone, Städte und Gemeinden die Kompetenz erhalten, Strassenbenutzungsgebühren zu erheben.

#### **4 Verbundaufgaben**

Nach wie vor wird es Aufgaben geben, die vorzugsweise von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt werden müssen. Zu den Verbundaufgaben gehören einerseits Bereiche, wo eine materielle Steuerung durch den Bund unerlässlich ist, die aber einen räumlich differenzierten Vollzug zulassen, und andererseits Bereiche, wo es einen Bundeslastenausgleich braucht, obwohl die Aufgaben grundsätzlich von den Kantonen allein erfüllt werden können. Den Bundeslastenausgleich braucht es vor allem für Aufgaben, die einige Bergkantone besonders belasten, wie Hochwasserschutz und Abwehr von Naturgefahren, Walderhaltung und Waldpflege, landwirtschaftliche Meliorationen, Hauptstrassen und Alpenstrassen sowie die Sicherstellung eines Basisangebotes beim öffentlichen Regionalverkehr.

Für die weiterhin im Verbund bleibenden Aufgaben soll versucht werden, die Rolle des Bundes respektive der Kantone nach dem Subsidiaritätsprinzip auszugestalten, indem der Bund strategische Vorgaben erlässt und den Kantonen ein weiter Handlungsspielraum für den operativen Vollzug zugestanden wird. Im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind die Bundesbeiträge zur Steuerung oder zum Belastungsausgleich zu vereinfachen. Die bisherige prozentuale Objekt- und Aufwandsubventionierung soll durch Global- oder Pauschalbeiträge abgelöst werden, die Anreize für einen sparsamen Mitteleinsatz schaffen. Vom Bund vorgeschriebene überrissene Normen und Standards müssen abgebaut werden. Den Kantonen und Ge-

meinden muss vermehrter Handlungsspielraum für einen bedarfsge-  
rechten und kostengünstigen Vollzug eingeräumt werden.

Die vermehrte Eigenständigkeit der Kantone erfordert schliesslich  
eine Stärkung ihrer Eigenfinanzierungskraft über einen gezielten Res-  
sourcenausgleich.

## **5 Ressourcenausgleich**

Ein neu konzipierter ungebundener Ressourcenausgleich soll die bis-  
herige Abstufung der zweckgebundenen Bundesbeiträge aufgrund der  
kantonalen Finanzkraft ablösen. Die ungenügende Finanzkraftabstu-  
fung der Bundesbeiträge bildet den Hauptgrund, wieso der bisherige  
Finanzausgleich nicht in der Lage war, die Finanzdisparitäten unter  
den Kantonen abzubauen. Die Finanzdisparitäten haben in den letz-  
ten Jahrzehnten sogar zugenommen. In mehreren Sachbereichen  
(z.B. Gewässerschutz, landwirtschaftliche Meliorationen, Waldbewirt-  
schaftung, Strassenbau, usw.) erweist sich die Finanzkraftabstufung  
als ungenügend.

Der bisherige Finanzausgleich war sozusagen ein Zufallsergebnis der  
Finanzausgleichswirkungen aufgrund der Finanzkraftzuschläge bei  
verschiedenen Subventionen und den Kantonsanteilen, die aufgrund  
der Finanzkraft verteilt werden (13 Prozent der direkten Bundes-  
steuer, 12 Prozent der strassenzweckgebundenen Treibstoffzölle und  
Verkehrsabgaben, 5 Prozent der Verrechnungssteuer und drei Achtel  
des Nationalbankgewinnes). So erhält beispielsweise der finanzstärk-  
ste Kanton Zug mehr Bundestransferzahlungen pro Einwohner als die  
übrigen finanzstarken Kantone, mehrere finanzmittelstarke, ja sogar  
einige finanzschwache Kantone. Dieses absurde Ergebnis kommt  
deshalb zustande, weil der überwiegende Teil des Kantonsanteils bei  
der direkten Bundessteuer (17 Prozent) aufgrund des Aufkommens  
verteilt wird, und die Mehrzahl der Bundesbeiträge nicht oder ungenü-  
gend nach der Finanzkraft abgestuft wird.

Zu diesem ernüchternden Ergebnis gelangt die von der eidgenössi-  
schen Finanzverwaltung für die siebziger und achtziger Jahre erstellte  
Finanzausgleichsbilanz. Sie bildete den Anstoss dazu, dass die Kon-  
ferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FdK) eine Arbeitsgruppe  
unter der Leitung des Schwyzer Finanzdirektors Franz Marty mit der  
Erarbeitung von Grundlagen für eine Reform des bundesstaatlichen



Finanzausgleichs beauftragte. An der FdK-Jahresversammlung vom Herbst 1993 in Freiburg wurde der Orientierungsrahmen für eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von den Finanzdirektoren praktisch einstimmig zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartementes verabschiedet.

Mit dem neuen Ressourcenausgleich sollen alle Kantone in die Lage versetzt werden, über genügend eigene Mittel zu verfügen, damit sie ihre Aufgaben eigenständig erfüllen und auch bezahlen können. Einmal sollen die Finanzdisparitäten vermindert werden, und dann soll jeder Kanton über eine ausreichende Mindestdotierung verfügen. Zur Diskussion stehen

- ein horizontaler Ausgleich (Abschöpfung bei den Kantonen mit einem überdurchschnittlichen Ressourcenpotential) von mindestens zwanzig Prozent für den Disparitätenabbau und
- ein vertikaler Ausgleich (Finanzierung durch den Bund) auf ein Niveau von achtzig bis neunzig Prozent für die Mindestdotierung..

Beim horizontalen Ausgleich ist die Solidarität unter den Kantonen gefordert. Für die Mindestdotierung will der Bund die freigespielten Mittel aus der Aufhebung der Finanzkraftzuschläge bei den Bundesbeiträgen (in der Höhe von rund 1,5 bis 2 Milliarden Franken) einsetzen. Bisher zweckgebundene Finanzkraftzuschläge sollen aufgrund eines neuen Ressourcenindex in der Form frei verfügbarer Mittel zugeteilt werden.

## **6 Neuer Finanzausgleichsschlüssel**

Ein neuer Ressourcenindex soll den bisherigen Finanzkraftindex ablösen. Der bisherige Finanzkraftindex wird aufgrund der Kriterien Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und dem Berggebietsanteil ermittelt, wobei die ersten beiden Kriterien mit 1,5 gewichtet werden.

Der neue Ressourcenindex besteht nicht mehr aus mehreren unterschiedlichen Teilindices, die zu einem Gesamtindex zusammengezogen werden, sondern er wird allein aufgrund des kantonalen Ertragspotentials ermittelt. Als Grundlage für die Berechnung der kantonalen Ertragspotentiale werden

- die Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen,
- die Ertrags- und Kapitalsteuer der juristischen Personen und
- die kantonale Motorfahrzeugsteuer

herangezogen, und das Ertragspotential wird mit einem durchschnittlichen Tarif sämtlicher Kantone ermittelt. Bei den Holding- und Domizilkantonen wird zudem bei der Ertrags- und Kapitalsteuer auf dem effektiven Ertrag und nicht auf das theoretische Ertragspotential abgestellt. Damit will man der Tatsache Rechnung tragen, dass in diesen Kantonen die Privilegien für die Holding- und Domizilgesellschaften eine Ausschöpfung des theoretischen Potentials nicht zulassen.

Diese fünf kantonalen Hauptsteuern machen in den meisten Kantonen mehr als neunzig Prozent der kantonseigenen Steuereinnahmen aus. Sie können daher als repräsentativ betrachtet werden zur Ermittlung des kantonalen Ressourcenpotentials.

Aus theoretischer Sicht bringt der Ressourcenindex eindeutig eine konzeptionelle Verbesserung gegenüber dem bisherigen Finanzkraftindex. Ob er sich auch als politisch konsensfähig erweist, wird die künftige Diskussion darüber im Kreis der kantonalen Finanzdirektoren zeigen. Eines steht aber fest: Die mit der Reform angestrebte vermehrte Eigenständigkeit der Kantone kann nur erreicht werden, wenn alle Kantone, das heisst auch die finanzschwächsten, über eine ausreichende Eigenmittelbasis verfügen. Der Ressourcenausgleich wird somit zur eigentlichen Nagelprobe werden für den Reformwillen der Kantone.

## **7 Erneuerung des Föderalismus**

Die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bietet eine Chance zur Erneuerung des Föderalismus und zu einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips.

In mehreren Bereichen sollen die Kantone wiederum vermehrt ihre politische Verantwortung wahrnehmen, indem der politische Entscheid, die Durchführung und die Finanzierung den Kantonen übertragen wird. Die Vernehmlassung wird zeigen, ob die Bereitschaft dazu besteht. Das bedeutet andererseits einen Abbau des Einflusses der Bundesverwaltung bei jenen Aufgabengebieten, die neu der Ver-



antwortung der Kantone, allein oder in Zusammenarbeit mit einem institutionalisierten Lastenausgleich, übertragen werden, sowie bei jenen Verbundaufgaben, wo der Bund nur noch einen Belastungsausgleich sicherstellt, damit alle Kantone in die Lage versetzt werden, diese zu erfüllen. Die Reform kann somit nur gelingen, wenn einerseits die Kantone bereit sind, vermehrte Verantwortung zu übernehmen, und andererseits der Bundesrat bereit ist, seine Verwaltung in jenen Bereichen zu reduzieren, die inskünftig den Kantonen übertragen werden.

Trotz geringerem Einfluss auf die Aufgabenerfüllung darf sich der Bund aus seiner ausgleichspolitischen Verantwortung nicht davonestehlen. Er ist nämlich sowohl für die Garantie des Belastungsausgleichs als auch zur Finanzierung der Mindestdotierung der Kantone gefordert. Auf keinen Fall darf der Bund die Neuverteilung der Aufgaben und die Neuordnung des Finanzausgleichs zum Anlass missbrauchen, seinen defizitären Finanzhaushalt auf dem Buckel der Kantone zu sanieren. Das will nicht heissen, dass diese Reform nicht einiges zur Sanierung der öffentlichen Finanzen beitragen kann. Ziel muss jedoch sein, sowohl die Kantone als auch den Bund finanziell zu entlasten durch eine effizientere, und vor allem bedarfsgrechere Aufgabenerfüllung.

Dabei handelt es sich um eine heikle politische Gratwanderung. Es bedeutet nämlich auch die politische Bereitschaft, den Kantonen zu vertrauen und in mehreren Bereichen eine regional differenzierte Aufgabenerfüllung zu akzeptieren. In der Vergangenheit wurden nämlich zahlreiche Aufgaben gerade deshalb zentralisiert, weil man landesweit einheitliche Standards und Normen durchsetzen wollte. Diesen helvetischen Perfektionismus können wir uns aber in Zukunft nicht mehr leisten. Insofern geht es bei dieser Reform auch um eine Redimensionierung der staatlichen Tätigkeit, wo es die regionalen Verhältnisse erfordert.

## Literatur:

- EIDG. FINANZVERWALTUNG: Finanzausgleichsbilanz. Bilanz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Bern, 1991
- KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTOREN: Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Luzern, 1992. Bezugsquelle: Sekretariat FdK, Finanzverwaltung des Kantons Luzern, CH-6002 Luzern (Tel: 041/228 55 43 Fax: 041/228 65 17)
- REY A., Finanzreformen für die Schweiz, Solothurn, 1993. Bezugsquelle: Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF), Kantonale Finanzverwaltung Solothurn, CH-4500 Solothurn
- FREY R.L./DAFFLON B./JEANRENAUD C./MEIER A.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Expertise im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern, 1994. Bezugsquelle: Eidg. Finanzverwaltung, CH-3003 Bern

## Anschrift des Verfassers:

Dr. Alfred Rey  
Delegierter für Finanzfragen  
des Kantons Wallis  
Rte du Sanetsch 9  
CH-1951 Sitten

