

Sprechnotiz

Keynote KdK-Präsident

Nationale Föderalismuskonferenz vom 26. / 27. Oktober 2017 in Montreux

Sehr geehrte Damen und Herren

Die neusten Länderrankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit haben es erneut bestätigt: Der Global Competitiveness Report 2017-2018 des WEF hat die Schweiz zum neunten Mal in Folge zum wettbewerbsstärksten Land der Welt gekürt. Im World Competitiveness Yearbook 2017 des IMD landet die Schweiz auf dem zweiten Platz hinter Hongkong.

Inzwischen wissen wir, dass der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz auch auf ihren föderalen Staatsaufbau zurückzuführen ist. Ein ausgeprägter Föderalismus mit weitgehend eigenständigen Gliedstaaten begünstigt gesunde Staatsfinanzen, fördert das Wirtschaftswachstum, sorgt für Stabilität und kann zu einer gerechteren Einkommensverteilung führen. Dies sind die Ergebnisse der Studie der Professoren Feld und Schaltegger zum 50-Jahr-Jubiläum der ch Stiftung.

Historisch von unten nach oben gewachsen zeichnet sich unser Bundesstaat durch eine hohe Eigenständigkeit seiner Gliedstaaten aus. Die ausgeprägte Aufgaben- und Finanzautonomie der Kantone und ihrer Gemeinden, die dadurch auch in einem gesunden Wettbewerb um das beste Leistungsangebot stehen, spielt dabei eine entscheidende Rolle. Selbstverständlich sind jedem wettbewerblichen Modell auch Schranken gesetzt: Dies wird über den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie über die formelle Steuerharmonisierung vorgenommen. Wettbewerb und Solidarität müssen in einem föderalen Bundesstaat in einem Gleichgewicht sein.

Nationaler Finanzausgleich

So zeichnet sich der Schweizer Föderalismus durch eine starke Solidarität unter den Gliedstaaten zum Wohle des Ganzen aus. Der Nationale Finanzausgleich, bei dem die wirtschaftlich stärkeren Kantone die schwächeren Kantone unterstützen, spielt dabei eine zentrale Rolle. Mit dem NFA hiessen Volk und Stände 2004 mit deutlichem Mehr eine Vorlage gut, die zu einem Abbau des finanziellen Gefälles zwischen den Kantonen beiträgt und eine zentrale Grundlage darstellt für einen fairen Wettbewerb zwischen den Kantonen. Denn auch wenn wir in einem relativ kleinen Land leben: Die strukturellen Unterschiede zwischen den Kantonen sind beachtlich.

Aufgrund der ersten zwei Wirksamkeitsberichte des Finanzausgleichs kamen die Kantone zum Schluss, dass sich der NFA insgesamt bewährt hat. Gleichzeitig erkannten die Kantone einen gewissen Optimierungsbedarf: Der heute praktizierte Ressourcenausgleich reagiert nicht adäquat auf die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen am Ressourcenpotenzial der Kantone. Eigentlich sollte die Ausgleichssumme insgesamt zu- resp. abnehmen, wenn sich die Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Kantonen vergrössern oder verkleinern. Diese an sich logische Wirkung erzielt das heutige Ausgleichssystem aber nicht. Der Grund: Das heutige System berücksichtigt die Entwicklung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone bzw. den tatsächlichen Ausgleichsbedarf zu wenig.

Die kontroverse Debatte in den eidgenössischen Räten über die Dotierung des Ressourcenausgleichs hat im Jahre 2015 den bundesstaatlichen Finanzausgleich erheblichen Spannungen ausgesetzt. Deshalb hat die KdK im Herbst 2015 eine politische Arbeitsgruppe der Kantone zur Optimierung des Finanzausgleichs eingesetzt. Im Schlussbericht vom 15. Dezember 2016 wird beantragt, die Regeln für die Dotation des Ressourcenausgleichs anzupassen. Zentrale Steuerungsgrösse soll neu eine gesetzlich garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons von 86,5 % des schweizerischen Durchschnitts sein. Ausgehend von dieser Steuerungsgrösse kann die Ausgleichssumme jährlich neu berechnet werden. Zur Abfederung des Wechsels zum neuen System wird eine Übergangsperiode von drei Jahren vorgeschlagen.

Im Frühjahr hat die KdK diesem Antrag zur Optimierung des Finanzausgleichs im Sinne von Eckwerten für ein integrales Gesamtpaket zugestimmt. Dem Bundesrat wird vorgeschlagen, gestützt darauf eine Revision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich in die Wege zu leiten. Die Kantone schlagen ein Konzept vor, das den Interessen aller Akteure Rechnung trägt. Die Kantone sind als Partner aufeinander zugegangen und sind sich ihrer Verantwortung bewusst, dass der Föderalismus auf den Pfeilern von Subsidiarität und Solidarität besteht. Der Steuerwettbewerb braucht Leitplanken, mithin einen funktionierenden Finanzausgleich. Allerdings müssen die Instrumente auf einer breiten Akzeptanz basieren, denn Solidarität kann keine Einbahnstrasse darstellen. Jetzt wollen die Kantone das Projekt zur Optimierung des Finanzausgleichs gemeinsam mit dem Bund konkretisieren.

Der Bundesrat erachtet dieses Paket insgesamt als sinnvoll und will darauf eintreten. Er will den Vorschlag einer gesetzlich garantierten Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons von 86,5% des schweizerischen Durchschnitts im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts zuhanden der eidgenössischen Räte aufnehmen. Weiter ist er bereit, mit der KdK in einen Dialog bezüglich der frei werdenden Bundesmittel einzutreten. Der Entscheid des Bundesrates geht in die richtige Richtung. Aus Sicht der Kantone ist aus Gründen der bundesstaatlichen Kohäsion die Entlastung des Bundes vollumfänglich zugunsten der Kantone einzusetzen. Der Bund muss den verfassungsmässigen Vorgaben Rechnung tragen, wonach er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben überlässt.

Das Ergebnis des Vorgehens zwischen den Kantonen ist ein Erfolg. Es war kein leichtes Unterfangen, denn 2015 waren die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kantonen gross. Der Erfolg dieses Vorgehens ist dem Willen der Kantone zu einer Stärkung des Finanzausgleichs in den nächsten Jahren zu verdanken. Föderalismus bedeutet auch gegenseitige Rücksichtnahme und das haben die Kantone unter Beweis gestellt. Die Beschlüsse der KdK bestätigen, dass die Solidarität zwischen den Kantonen funktioniert: Ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone haben sich auf eine Reihe von Eckwerten geeinigt, die den Nationalen Finanzausgleich optimieren sollen; mit diesen Eckwerten wird es möglich sein, den Finanzausgleich einvernehmlich weiterzuentwickeln. So tragen die Kantone direkt zur Stärkung des nationalen Zusammenhalts bei.

Aufgabenteilung Bund - Kantone

Eng verknüpft mit dem Finanzausgleich ist die Frage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Nur wenn alle Kantone über ausreichende Mittel verfügen, sind sie auch in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Der Finanzausgleich ist damit u.a. eine notwendige Bedingung dafür, dass der Druck in Richtung Zentralisierung reduziert werden kann.

Neben der Einführung eines neuen Finanzausgleichs umfasste die NFA-Reform auch eine breite Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung mit dem Ziel, Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen zu stärken. Gleichzeitig wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert. Trotz diesen Bemühungen ist die Tendenz zu neuen Verflechtungen und Verbundfinanzierungen ungebrochen

und nimmt neuen Studien zufolge gar noch zu, insbesondere in kostenintensiven Bereichen wie der Gesundheit oder der sozialen Sicherheit.

Das Problem liegt vor allem darin, dass die mit der NFA in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung von staatlichen Aufgaben im politischen Alltag zu wenig Nachachtung finden. Es bekennen sich zwar immer alle zum Subsidiaritätsgedanken und zur fiskalischen Äquivalenz. Im Tagesgeschäft wird dann aber doch wieder an diesen Prinzipien vorbei reguliert und dabei den Kantonen die personellen und finanziellen Konsequenzen überlassen. Dies ist auch auf die mangelnde Justiziabilität und somit praktischer Durchsetzbarkeit der NFA-Grundsätze zurückzuführen.

Ein aktuelles Beispiel ist die anvisierte Mitfinanzierung der Kantone im ambulanten Sektor ohne echte Steuerungsmöglichkeit (sogenannte einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen EFAS). Für die Kantone ist dieses Thema von kapitaler Bedeutung. Der Anteil der Gesundheitsausgaben beim Bundeshaushalt beträgt gemäss Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung 0,4 Prozent. Bei den Kantonen beträgt dieser Anteil hingegen 14 Prozent. Es darf nicht sein, dass der Bund hier weiter zu Lasten der Kantone reguliert. Bereits heute müssen sich die Kantone Sparmassnahmen auferlegen, um die nur sehr bedingt steuerbaren und wachsenden Abgeltungen für stationäre Spitalleistungen finanzieren zu können, die sie mit der neuen Spitalfinanzierung zu 55 Prozent tragen. Darum muss dieses Thema für die Regierungen von grundsätzlicher Bedeutung sein.

Dies ist einer der Gründe, weshalb sich die Verteilung der Lasten zwischen den staatlichen Ebenen in den letzten Jahren zuungunsten der Kantone entwickelt hat. Seit Einführung der NFA im 2008 beobachten wir – ausserhalb der damals neu zugeteilten Aufgaben – finanzielle Lastenverschiebungen in kostenintensiven Aufgabenbereichen, welche die Kantone teilweise kaum noch stemmen können. Im Sozial- und Gesundheitsbereich reden wir von jährlich insgesamt 2,7 Milliarden Franken Mehrkosten zulasten der Kantone.

Die Kantone wollen deshalb auch das Thema Aufgabenteilung wieder auf die politische Agenda bringen. Die im Rahmen der NFA begonnene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung war ein erster Schritt in die richtige Richtung, muss aber weitergeführt werden. Ein gut funktionierender Bundesstaat setzt voraus, dass Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsebenen möglichst klar abgegrenzt und Aufgaben sowie deren Finanzierung eindeutig zugewiesen sind. Klare Verantwortlichkeiten führen zu einer besseren Steuerbarkeit sowie zu mehr Effizienz und Transparenz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Eine konsequente Aufgabentrennung stärkt somit nicht nur die Stellung der Kantone im schweizerischen Bundesstaat, sie erhöht letztlich den Handlungsspielraum für beide Staatsebenen. Das Prinzip muss wieder sein, mehrere Aufgabenfelder zu einem Paket zu schnüren, welches auf der Basis einer ausgeglichenen Globalbilanz zu entwickeln ist. Eine nur einzelfallbezogene Aufgabenentflechtung kann nicht ein tauglicher Ansatz sein. Dies führt einfach zu einem ergebnislosen Seilziehen zwischen den Staatsebenen.

Blick in die Zukunft

Die steigenden Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich sind hauptsächlich auf die demografische Entwicklung zurückzuführen. Die Menschen in der "Alten Welt" werden immer älter, auch wenn florierende Regionen die Alterung der eigenen Bevölkerung zurzeit noch abfedern können, indem sie junge Fachkräfte anziehen.

Im europäischen Vergleich steht die Schweiz deshalb immer noch sehr gut da. Gemäss der Studie „Europas demografische Zukunft“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (2017) ist unser Land sogar bestens gerüstet für die Zukunft. Als einziges Land liegen alle seine Regionen im Spitzenfeld, zeichnen sich durch eine relativ stabile demografische Struktur, hohe Wertschöpfung und Beschäftigungsquoten und einen guten

Bildungsstand aus. Das geringe innerstaatliche Gefälle dürfte wesentlich dem ausgeprägt föderalen Staatsaufbau der Schweiz zu verdanken sein. Denn dank dem Subsidiaritätsprinzip nehmen alle Staatsebenen eigene Verantwortung für die Gestaltung und Förderung ihres Lebensraums wahr.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) geht davon aus, dass praktisch alle Kantone in den nächsten 30 Jahren eine Bevölkerungszunahme verzeichnen werden. Dieses Wachstum wird allerdings mit einem starken Anstieg der Personen im Rentenalter einhergehen – und hier zeichnen sich in der Schweiz zunehmend regionale Unterschiede ab, die unsere Aufmerksamkeit erfordern.

Die langfristigen Perspektiven der Staatsfinanzen werden – und dies trifft für die Kantone und Gemeinden besonders zu – in zweifacher Hinsicht von dieser demografischen Entwicklung beeinflusst: Weniger Erwerbstätige führen zusammen mit einer geringeren Arbeitsproduktivität zu einer negativen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Staatseinnahmen. Gleichzeitig führt die demografieabhängige Kostenentwicklung im Alters- und Gesundheitsbereich zu einer steigenden Belastung der kantonalen und kommunalen Haushalte.

Eine 2017 veröffentlichte Studie der Hochschule Luzern hat die Langzeitperspektiven der öffentlichen Finanzen unter Berücksichtigung der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung in den Ostschweizer Kantonen untersucht. Demnach werden in den kommenden Jahrzehnten die Finanzierungsfehlbeträge der betreffenden Kantone und Gemeinden und deren Bruttoschulden im Verhältnis zum BIP stärker ansteigen als in der Gesamtheit der Kantone und Gemeinden, da die Ostschweizer Bevölkerung gemäss dem BFS überdurchschnittlich altern wird.

Die Finanzlage dürfte sich also ab 2030 für viele Kantone und Gemeinden erheblich verschärfen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Disparitäten aufgrund der unterschiedlichen demografischen Entwicklung, die wiederum auf die räumliche Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten zurückzuführen ist, zunehmen werden. Die Kombination dieser beiden Trends birgt eine grosse Sprengkraft und könnte unser Land einer Zerreissprobe aussetzen.

Angesichts dieser Entwicklung wird dem Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen in Zukunft wohl eine noch wichtigere Rolle zukommen. Die aktuelle Diskussion zur Optimierung des Finanzausgleichs zeigt aber auch deutlich, dass die Balance zwischen Wettbewerb und Solidarität eine Gratwanderung ist. Nicht zuletzt deshalb kann sich die Schweiz ein Auseinanderdriften ihrer Regionen, wie dies in europäischen Nachbarländern bereits seit längerem stattfindet, nicht leisten. Der Kampf gegen die Entleerung der ländlichen Räume ist in vielen europäischen Staaten ein politisches Top-Thema, das mit riesigen Transferzahlungen angegangen werden soll. Die Schweiz tut gut daran, mit den bewährten Instrumenten dafür zu sorgen, dass eine solche Entwicklung gar nicht eintreten wird. Das ist finanziell sowie gesellschafts- und wirtschaftspolitisch der bessere Weg.

Um ihre Spitzenposition halten zu können, muss die Schweiz auf allen Ebenen Massnahmen ergreifen. Gemeinsam mit den Kantonen hat der Bund dafür zu sorgen, dass die zentralen Ausgleichsinstrumente auf nationaler Ebene (Finanzausgleich, Sozialversicherungen, direkte Bundessteuer) fit für die Zukunft gemacht werden. So gesehen kann die demografische Entwicklung auch eine Chance darstellen, längst überfällige Reformen anzugehen.

Ich bin zuversichtlich, dass unser Land seine Entwicklung weiterhin erfolgreich gestalten kann. Mit dem Föderalismus sind wir bis jetzt sehr gut gefahren. Sorgen wir dafür, dass dies auch weiterhin der Fall sein wird, indem wir unser föderalistisches Staatswesen gesund halten!