

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Kantons- und Gemeindefinanzen. Erfahrungen und Herausforderungen

Referat von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident FDK,
BDO Gemeindetagung 2013, 17. Januar 2013, Luzern

Im Urteil des früheren Chefökonomens des seco, Prof. Aymo Brunetti, spielen alle Schweizer Kantone wirtschaftlich in der *Champions League*. Das gilt nicht nur für die Kantone: die Ausgangslage der öffentlichen Finanzen aller drei staatlichen Ebenen in der Schweiz ist im internationalen Vergleich beneidenswert. Gegenüber 1998 hat sich die Schuldenquote 2010 markant von 55 % auf 36 % reduziert und die Defizitquote blieb seither stets deutlich unter - 3 %, ja, sie war mehrheitlich sogar positiv. Deswegen und dank einer innovativen und anpassungsfähigen Wirtschaft sowie entschlossenem Handeln namentlich der Nationalbank ist unser Land mit geringem Schaden durch den Sturm der Finanzkrise von 2008 gekommen. Diese Finanzkrise hat sich derweil längst zur Schuldenkrise der Industrieländer entwickelt. In diesem Umfeld befinden sich die öffentlichen Haushalte der Schweiz sozusagen im Auge des Wirbelsturms. Der Titel der heutigen Tagung "Nachhaltige Gemeindeentwicklung" trifft den Nagel auf den Kopf: Es geht für Bund, Kantone und auch die Gemeinden in der Schweiz derzeit weder um Masterpläne, Konjunkturprogramme oder Austeritätsdebatten, sondern schlicht und einfach darum, die "Finanzen fest im Griff" zu behalten. Wissenschaftliche Befunde untermauern, dass dies besser mit ausgeprägtem Finanz- und Fiskalföderalismus gelingt, der obendrein auch positive Wachstumseffekte auslöst.

Als ehemaliger Gemeindepräsident von Messen habe ich Ihre Einladung sehr gerne angenommen und freue mich, aufgrund meiner Tätigkeit auf allen drei Ebenen unseres Staatswesens über einige Erfahrungen zu sprechen.

Erfahrung 1: Kantone und Gemeinden kämpfen an ähnlichen Fronten mit der höheren Staatsebene...

Sie alle kennen die Situation gut: Der Kanton ändert das Steuergesetz und bewirkt damit einen Einbruch bei den Steuereinnahmen der Gemeinden. Auch der Bund verursachte mit seinen Steuerreformen in der Vergangenheit immer wieder zu erheblichen Einnahmefällen bei den Kantonen. In den letzten Jahren war dies beispielsweise bei der Einführung des Elterntarifs der direkten Bundessteuer, beim jährlichen Ausgleich der kalten Progression oder dem Kapitaleinlageprinzip, das im Zuge der Unternehmenssteuerreform II umgesetzt wurde, der Fall. Untere Staatsebenen zahlen vielfach für die geübten Freuden anderer die Zeche. Solange sich Bund, Kantone und Gemeinden die wichtige Einkommenssteuer teilen, wird dies auch so bleiben. Es ist ein Spannungsverhältnis, das wir aushalten und in der politischen Arena aushandeln müssen. Wenn sich die Finanzdirektorinnen und -direktoren auf nationaler Ebene gegen das steuerbegünstigte Bausparen, gegen den selektiven Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung oder wie jüngst gegen die Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs in der Familienbesteuerung einsetzen, hat das aber nicht nur mit Rappenspalterei zu tun. Sie tun es im treuhänderischen Interesse der kantonalen Steuerzahlenden, zur Verteidigung der kantonalen Steuerhoheit und in der begründeten Sorge um die Kohärenz und Verfassungsmässigkeit des Steuersystems.

Nicht nur bei den Steuern, sondern auch bei der Aufgabenteilung haben Kantone und Gemeinden ähnliche Herausforderungen. Lastenüberwälzungen auf die untere Ebene sind - wenn immer möglich - zu verhindern. Die NFA-Reform führte 2008 dazu zwei **verfassungsrechtliche Prinzipien für die Aufgabenteilung** ein:

1. Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV). Es besagt, dass jede Aufgabe auf der tiefst möglichen Stufe zu erledigen ist.
2. Das fiskalische Äquivalenzprinzip (Art. 43a BV), das eine möglichst grosse Übereinstimmung der Kreise der Nutzniesser, der Kostenträger und der Entscheidungsträger der öffentlichen Leistungen fordert.

Diese Prinzipien sind wichtige Leitlinien, drohen aber im politischen Alltag unseres föderalen Staates in den Hintergrund zu rücken, zumal ihre Anwendung oft nicht zu messerscharfen Ergebnissen führt. Eine klare Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen muss das Ziel sein, auch wenn in der Praxis die Aufgabenverflechtungen

und Verbundaufgaben dominieren. Nur eine möglichst klare Aufgabenzuordnung ermöglicht die Ausschöpfung der Autonomie, um die Kosten der Leistungen gering und den Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger hoch zu halten und zu verhindern, dass die Kantone zu blossen Vollzugsanstalten werden. Diese Herausforderung der Aufgabenteilung wurde auf Bundesebene mit der NFA-Reform nicht ein für allemal erledigt, sondern stellt sich bei jeder neuen Aufgabenerfüllung oder Finanzierungs-lösung von neuem.

Natürlich wird es nebst den klar zugeordneten Aufgaben sowohl für die Kantone als auch für die Gemeinden immer Verbundaufgaben geben. In der Geschichte unseres Landes haben die kooperativen und die wettbewerbsorientierten Elemente des Föderalismus immer nebeneinander und durchaus erfolgreich existiert. Es ist aber meines Erachtens sehr wichtig, die Eigenständigkeit der Kantone und ihrer Gemeinden zu betonen. Der Spielraum, auch wenn er immer wieder eingeschränkt wird und unter Zentralisierungsdruck gerät, muss von den Kantonen und den Gemeinden genutzt werden. Man wird unglaublich, wenn in den Sonntagsreden die Autonomie betont wird und bei der nächsten besten Gelegenheit wieder nach "Hilfe von oben" gerufen wird. Freiheit heisst auch in diesem Zusammenhang Verantwortung. Die Kantone und Gemeinden müssen ihre Verantwortung wahrnehmen, die ihnen durch ihre Autonomie zufällt. Konkret heisst das, dass die Gemeinden und die Kantone auf ihre Weise für ihre Autonomie und Freiräume bei der Aufgabenerfüllung kämpfen sollen und diese auch nutzen müssen. Und Kleinst- und Kleingemeinden müssen die Frage ehrlich beantworten, ob sie ihre Autonomie effektiv wahrnehmen ob sie eher in einem Zustand der Scheinautonomie leben, genährt von finanziellen Zuschüssen und gestützt von wissensmässiger Trittbrettfahrerei.

Erfahrung 2: Kantone und Gemeinden haben dennoch ein Interesse an der finanziellen Gesundheit der oberen Staatsebene.

Der Reflex ist völlig einleuchtend und duzendfach erprobt: Der Bund oder ein Kanton verstärkt die Konsolidierungsbemühungen des Finanzhaushalts und die Kantone beziehungsweise die Gemeinden stellen sich sofort gegen jede Form von Sparbemühungen. Oft geht es sogar nicht einmal um die Ausgabenreduktion, sondern nur um die Verlangsamung des Ausgabenwachstums. Der Kern dieses Widerstands liegt in den erwähnten Verbundaufgaben und den auch nach der NFA-Reform nach wie vor

verwischten Zuständigkeiten. Zieht sich beispielsweise der Bund aus der Finanzierung einer Aufgabe zurück, besteht die Gefahr, dass er nach wie vor Einfluss auf den Standard der Leistungen der Kantone nimmt und diese finanziell in die Lücke springen müssen. Das gleiche gilt für die Gemeinden. Ich kann sehr gut nachvollziehen, dass sich Gemeinden aus ähnlichen Gründen gegenüber Sanierungsmassnahmen der Kantone zur Wehr setzen. Es ist in der FDK auch schon vorgekommen, dass sie auf allzu scharfen Protest an Konsolidierungsmassnahmen des Bundes verzichtete, weil sie befürchtete, dass Gemeinden mit gleicher Währung auf den Kanton schiessen könnten.

Trotzdem gilt es Augenmass zu wahren. Es liegt auf jeden Fall im Interesse der Kantone und Gemeinden, wenn die jeweils obere Staatsebene in gesunder finanzpolitischer Verfassung ist. Sparanstrengungen sind fortlaufende Herausforderungen von denen auch Verbundaufgaben betroffen sein können. Wer sich aus einer Finanzierung zurückzieht, hat nach unseren verfassungsmässigen Prinzipien aber auch zur konkreten Aufgabenerfüllung nichts mehr zu sagen. Ein Rückzug ist also auch hier eine Chance, eine Aufgabe anders zu erfüllen oder gar komplett zu überdenken. Das ist im politischen Prozess leider oft einfacher gesagt als getan. Oft wird nach einer simplen Kompensation der Mittel durch die Kantone oder Gemeinden gerufen. Das gefällt dem Finanzdirektor natürlich überhaupt nicht, was mich direkt zu meiner nächsten Erfahrung bringt:

Erfahrung 3: Finanzvorstände und Finanzdirektoren sind auch bei ihren Regierungskolleginnen und -kollegen mitunter unbeliebt.

Finanzverantwortliche sind die Nein-Sager-vom-Dienst. Sie müssen von Amtes wegen die überbordende Dynamik der Sachressorts bremsen, Einschnitte und Verzichte oder Steuererhöhungen einfordern, das Nötige vom Wünschbaren scheiden und die unangenehmen Fragen stellen: „Was kostet es?“, „Wie wird es bezahlt?“, „Wer bezahlt es?“.

Finanzdirektorinnen und -direktoren ernten oft Beifall für das generell-abstrakte Sparen. Ihre Kolleginnen und Kollegen müssen jedoch eine individuell-konkrete Sparmassnahme, z.B. die Schliessung eines Spitals oder die Aufhebung einer Buslinie, vor dem Volk vertreten – und werden dafür abgestraft. So kann es durchaus

vorkommen, dass sie bei Gelegenheit dem Finanzdirektor eins auswischen, indem sie z.B. einen grosszügigen Steuerabzug für die Kinderbetreuung gegen seinen Willen unterstützen.

Wenn es um konkrete Sparmassnahmen geht, kommt es sehr oft anders, als gedacht. Ich denke hier an den Subventionsbericht, den die Solothurner Regierung einst dem Kantonsrat vorlegen musste. Gedacht war er als Streichkonzert. Herausgekommen ist eine Ausweitung der Subventionen: man sah, wer alles Subventionen erhält und forderte für sich selber auch welche. Solches ist keine Solothurner Spezialität. Ich kann mich erinnern, dass Bundesrat Stich mit einem Sparpaket in die Eidgenössischen Räte aufbrach und mit Mehrausgaben ins EFD zurückkehrte.

Erfahrung 4: Gute Zeiten sind schlechte Zeiten für Finanzverantwortliche.

Besonders gut kann man es den Finanzverantwortlichen, diesen notorischen Schwarzmalern, in Zeiten guter Rechnungsabschlüsse heimzahlen – erst recht dann, wenn die Abschlüsse über Budget liegen. Jeder Finanzdirektor weiss, dass gute Zeiten schlecht für sein Budget und seine Finanzplanung sind. Die Begehrlichkeiten schiessen wie Pilze aus dem Boden und Warnungen vor künftigen Belastungen verpuffen ungehört. Blitzartig werden geplante Einsparungen wieder preisgegeben und Konsolidierungsmassnahmen, so berechtigt sie sein mögen, wieder eingestellt. Zusätzlich heikel wird es, wenn – wie im Kanton Solothurn – die Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2 Vermögensaufwertungen zur Folge hat, die den Anschein erwecken, dass ein Gemeinwesen vor lauter Eigenkapital kaum mehr gehen kann. Die Begehrlichkeiten nach Steuersenkungen sind dann kaum noch zu zügeln.

Erfahrung 5: Die Politik hat ein kurzes Gedächtnis.

Die Erfahrung mit dem Grossprojekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) bestätigt diese Erfahrung. Trotz der breiten Unterstützung der **NFA** lassen die aktuellen Diskussionen um die "Griechen der Schweiz" und die Milliardentransfers des Bundesfinanzausgleichs glauben, die Politik habe vergessen, dass die Gestaltung der NFA rund 19 Jahre dauerte. Die Erfahrung von nur fünf Jahren scheint zu reichen, um diese politische Errungenschaft in Teilen bereits in

Frage zu stellen. Offenbar kann man sich das leisten. Einem Wort der ehemaligen Ständeratspräsidentin JOSI MEIER zufolge ist in der Schweiz zuerst alles unmöglich und danach alles selbstverständlich. Ich denke hier an Stimmen, welche das Element der Steuerbelastung wieder in die NFA einbauen wollen – ausgerechnet ein Element, welches ein Hauptmangel des alten Finanzausgleichs war und an einem Grundprinzip der NFA rüttelt, die Zweckfreiheit der Transfers zur Stärkung der Autonomie der Kantone. Kein anderer Bereich als der Finanzausgleich, sei dies der interkantonale oder der interkommunale, zeigt besser auf, dass es letztlich auch in der Finanzpolitik um Interessenpolitik und um die "Spalte ganz rechts" der Zahlentabelle mit den finanziellen Auswirkungen pro Kanton oder pro Gemeinde geht.

Erfahrung 6: Es gibt kein Gratisessen – jemand bezahlt die Zeche, manchmal jene, die man davor verschonen wollte.

Zur Illustration dieser Erfahrung komme ich zur eingangs erwähnten Finanzkrise und die danach in der Schweiz rasch realisierte Reform der Grossbankenregulierung zu sprechen. Im Rahmen der Finanzkrise wurden in beispiellosem Ausmass Risiken von privaten Banken auf Staaten und Zentralbanken verschoben. Der Beitrag privater Gläubiger zur Sanierung z.B. griechischer und irischer Schulden wurde mit dem weitgespannten Schutzschirm der Europäischen Zentralbank und des IWF vermieden, zumindest reduziert. Auch in der Schweiz übernahmen der Bund mit der Pflichtwandelanleihe der UBS und die SNB mit der StabFund KAG grosse Risiken. Bund und Kantone nahmen mit Massnahmen zur konjunkturpolitischen Stabilisierung Ausgaben auf ihre Bücher. Selbst wenn die Krise bisher keine gross sichtbaren Spuren in Form von rückläufigen Einnahmen aus direkten Steuern in den öffentlichen Haushalten hinterliess, dürfen wir nicht vergessen, dass die Ausschüttungen der SNB an Bund und Kantone gemäss der neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung massiv von CHF 2.5 Mrd. auf CHF 1 Mrd. reduziert wurde, um der SNB die Stärkung der Eigenkapitalbasis zu ermöglichen. Man kann mit Fug und Recht diese geringere Ausschüttung auch als Kollateralschaden der Krisenbekämpfung der SNB bezeichnen, von der die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt so deutlich profitiert hat.

Ein anderes Beispiel sind die Rentensysteme, die finanziert werden müssen. Wenn die Lebenserwartung steigt, die Bevölkerung altert und der dritte Beitragszahler, die Börse, weniger leistet, kann man nur drei Stellgrössen verändern: die Rentenhöhe,

die Beitragsdauer und die Beitragshöhe. Wenn die ersten beiden Stellgrössen politisch und gesetzlich blockiert sind, bleibt nur der Weg über die Beitragshöhe. So ist damit zu rechnen, dass die Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen über die nächsten 40 Jahre die Steuerzahler mit 43 Mrd. belasten wird.

Erfahrung 7: Der Weg ist das Ziel.

In der Politik sind nicht allein die Inhalte, die man erreichen will, ausschlaggebend. Ebenso wichtig ist es, auf welchem Weg man sie erreicht. Für eine erfolgreiche Finanzpolitik kann sogar entscheidender sein, auf welchem Weg man die Inhalte nicht erreicht. Ich denke hier an verfassungsmässige Maximalsteuersätze, Finanzreferenden und Haushaltsregeln wie Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen. Solche Instrumente sorgen – wie der internationale Vergleich zeigt – in der Schweiz auf allen drei staatlichen Ebenen sehr erfolgreich dafür, dass von verschiedenen Sachpolitiken angestrebte Ziele nicht wie von diesen erwünscht erreicht werden können. Direktdemokratische Instrumente und finanzpolitische Regeln sind wirksame Instrumente gegen die Defizit- und Schuldenwirtschaft.

Auch die Reform der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte, welche Anfang 2008 mit der Verabschiedung der Fachempfehlungen zum HRM 2 von der FDK angeregt wurde, ist ein Beispiel für die Bedeutung dieses gemeinsamen Weges. Die Richtung ist klar vorgegeben und soll sich in Richtung einer vergleichbaren finanziellen Berichterstattung von Kantonen und Gemeinden entwickeln.

Es braucht zudem in Kantonen und Gemeinden auch den ganz langen Blick in die Zukunft. Die Entwicklung der Sozialwerke, der Gesundheitsversorgung und auch der Mobilität haben erhebliche Auswirkungen auf die Finanzhaushalte von Kantonen und Gemeinden. Gemäss den neuesten Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz der Eidgenössischen Finanzverwaltung werden sich bei der Fortentwicklung der aktuellen Trends besonders die Bereiche Langzeitpflege, Gesundheit, AHV/IV und Bildung in den nächsten 50 Jahren als Triebfedern der Staatsausgaben erweisen. Abgesehen von den Sozialversicherungen sind dies in erster Linie Aufgaben von Kantonen und Gemeinden, die von dieser Entwicklung betroffen sein werden. Es sind zudem die gleichen Bereiche, die bereits heute eine starke Ausgabendynamik aufweisen. Wenn wir so weitermachen wie bisher droht damit langfristig

auch der Schweiz eine explodierende Schuldenquote. Darauf dürfen wir es nicht ankommen lassen. Ein Zuwarten mit Reformmassnahmen erhöht den Korrekturbedarf nur noch weiter.

Herausforderung und Schluss

Ich habe bis jetzt über Erfahrungen gesprochen und die andere Hälfte des Titels meines Referates, die Herausforderungen, vernachlässigt. Ich kann diese Schuld in aller Kürze begleichen, denn es gibt neben der soeben erwähnten Herausforderung der Langfristorientierung nur eine weitere Herausforderung: sie besteht darin, dass die Gemeinden ihre Erfahrung, Anker der Stabilität zu sein, auch in die Zukunft tragen und verwirklichen. Schaut man die Haushaltssalden von Bund, Kantonen und Gemeinden seit 1990 an, so fällt auf, dass die Gemeinden sich zwar weitgehend parallel zu Bund und Kantonen verhielten, aber mit deutlich geringeren Ausschlägen. Noch eindrücklicher ist die Stabilität der Bruttoschulden der Gemeinden im selben Zeitraum. Darauf kann man bauen und vertrauen. Es spart der Schweiz komplexe politische Abstimmungsmechanismen wie den Stabilitätsrat in Deutschland oder eine gesamtstaatliche Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich. Solche Mechanismen zwischen und über alle drei Staatsebenen sind erforderlich, damit föderalistische EU-Mitglieder die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags der EU an die Überwachung der Haushalte einhalten können.

Ich berichte Ihnen keine bahnbrechenden Neuigkeiten, wenn ich sage, dass man den Griff um die Finanzen immer wieder erneuern muss. Ein ausgeglichener Haushalt muss immer wieder hart errungen werden. Gemeinden und Kantone haben in dieser Hinsicht das gleiche Los. Die Schweiz spannt keine Rettungsschirme und die hohle Hand können wir auch nirgends machen. Der Fall der Gemeinde Leukerbad war eine wichtige Lektion auch für die Kantone: das Warten auf den reichen Onkel, der einem aus der Patsche hilft, ist vergeblich. Es ist deshalb klar, dass jede Gemeinde und jeder Kanton das Heft selber in die Hand nehmen muss. Das mag hart tönen, ist aber eine wichtige Voraussetzung für die gesunden öffentlichen Finanzen von Gemeinden und Kantonen.

Die Herausforderungen werden uns nicht ausgehen. Trotzdem bin ich sehr zuversichtlich, dass wir unsere Finanzen in der Schweiz im Griff behalten und damit auch die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung legen können.