

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Herausforderungen in der Kantonalen Finanzpolitik

Referat von Regierungsrat Peter Hegglin, Präsident FDK,
KOF Wirtschaftsforum, 16. Dezember 2013, Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Einladung und die Gelegenheit über Herausforderungen der kantonalen Finanzpolitik zu sprechen. Die meisten Kantone kamen verhältnismässig gut durch die international bewegenden Krisenjahre 2008/2009. Der befürchtete Einbruch der Konjunktur war in der Schweiz zum Glück weniger stark ausgeprägt als viele zunächst befürchteten - dies auch dank der relativ guten Verfassung der öffentlichen Finanzen vor Ausbruch der Krise und danach.

Ihnen allen ist aber nicht entgangen, dass sich die finanzpolitischen Perspektiven der nächsten Jahre verdüstert haben. Zwar ziehen die Kantone immer wieder den Vorwurf der Schwarzmalerei bei Prognose und Budgetierung der Einnahmen auf sich – ein Vorwurf, den auch eine Studie Ihres Instituts bestätigte: Sie stellte fest, dass seit 1944 die effektiven Steuereinnahmen in allen 26 Kantonen höher als die Einnahmeprososen lagen. Ich bin trotzdem gerne Ihrer Einladung gefolgt – und behaupte gänzlich unbeirrt, dass die aktuell trüben Perspektiven nicht vorschnell als Beleg pessimistischer Budgetierung durch die Kantone gedeutet werden können, sondern dass sich die Ausgangslage in den meisten Kantonen nachhaltig verschlechtert hat: Nur neun Kantone budgetieren für das nächste Jahr einen Ertragsüberschuss. Einige dieser Kantone mit Haushaltsüberschüssen setzen aber bereits Konsolidierungsprogramme um und befinden sich nur dank einschneidenden Sparmassnahmen im grünen Bereich (wie z.B. die Kantone Bern und Freiburg). Auf der anderen Seite budgetieren 17 Kantone ein Defizit. Auch in diesen Kantonen laufen teilweise intensive Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung. Zudem sind auch Einnahmenerhöhungen kein Tabu mehr. Die Regierungen der Kantone Luzern, Solothurn, Schaffhausen und

Appenzell Ausserrhoden beantragten ihren Parlamenten eine Steuererhöhung bei den direkten Steuern. Diverse Kantone, so z.B. auch mein Kanton Zug, müssen Reserven abbauen.

Doch was sind die Gründe für diese Verdüsterung und welche finanzpolitischen Herausforderungen warten in weiterer Zukunft auf die Kantone? Ich sehe hier fünf zentrale Punkte:

1. Die grosse Verantwortung bei gleichzeitig eingengtem Spielraum der Kantone in dynamischen Aufgabengebieten.
2. Die „Verschlammung des Föderalismus“ (a. Bundesrat Kaspar Villiger)
3. Die erheblichen Einnahmerisiken der Kantone aufgrund von Steuerreformen des Bundes.
4. Die bedrohten Standortvorteile der Schweiz.
5. Die Sicherung der Nachhaltigkeit des institutionellen Rahmens der kantonalen Finanzpolitik.

1. Dynamische Aufgabengebiete

Gemäss den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012 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 in erster Linie Aufgaben von Kantonen und Gemeinden von dieser Entwicklung betroffen. Wenn wir so weitermachen wie bisher, drohen die kantonalen Finanzen aufgrund der demographischen Trends langfristig aus dem Ruder zu laufen.

Aber bereits heute entwickeln sich genau diese Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Soziales sehr stark. Im Gesundheitsbereich geht es um die Umsetzung der neuen Spitalfinanzierung. Es war der Wille des Bundesgesetzgebers, dass der mit Steuermitteln finanzierte Anteil der Spitalkosten von den Kantonen gestärkt wird zugunsten des prämienfinanzierten Anteils. Auch im Bereich der Pflegefinanzierung dienen die kantonalen Haushalte oft als Stossdämpfer. Die Ergänzungsleistungen AHV und IV haben vor allem im Heimbereich praktisch die Funktion einer Pflegeversicherung. Gemäss einem aktuellen Bericht des Bundesrates vom 20. November

2013 haben die Gesamtausgaben der Ergänzungsleistungen seit 2008 um über 20 Prozent zugenommen und erreichten 2012 4.436 Milliarden Franken, wobei der Bund rund 30 Prozent dieser Ausgaben deckt. Auch die Professionalisierungsbemühungen im Bereich Kinder- und Erwachsenenschutzrecht führten in den Kantonen in unterschiedlichem Masse zu Mehrausgaben durch die Schaffung neuer Strukturen. Dies sind nur wenige Ausgabengebiete, in denen der Bundesgesetzgeber in letzter Zeit eingriff und einen direkten Einfluss auf die kantonale Finanzpolitik ausübte.

Der Gestaltungsspielraum und die finanzpolitische Autonomie der Kantone wurden damit beeinträchtigt. Die Lehrbücher strotzen zwar von Lobgesängen auf die ökonomischen Vorteile eines föderalen Staatsaufbaus (insbesondere die Berücksichtigung lokaler Präferenzen, bessere Kostenkontrolle und die Funktion der Kantone als Labor für gute Politiklösungen). Sie werden sogar politisch gepriesen, allerdings nur in Sonntagspredigten. Im politischen Alltag scheut man hingegen klare Kompetenzzuweisungen und nimmt viel lieber Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen in Kauf und gefährdet damit den finanzpolitischen Spielraum für die Kantone.

2. „Verschlammung des Föderalismus“

Genau die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen war ein zentrales Anliegen der NFA-Reform, welche im Jahr 2008 in Kraft gesetzt wurde. Sieben Aufgabengebiete wurden in die alleinige Verantwortung des Bundes übergeben. Zehn Aufgabengebiete übernahmen die Kantone. Zudem wurden auch in den verbleibenden Verbundaufgaben die Verantwortlichkeiten und Finanzströme klarer abgegrenzt. Das Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip wurden in der Verfassung verankert und sollen nicht nur für die NFA, sondern auch für zukünftige neue Aufgaben die entscheidende Richtschnur sein. Vor dem Hintergrund dieser beiden Prinzipien konnten mit der Einführung der NFA z.B. im Sozialbereich die Kantonsbeiträge an die individuellen Leistungen von AHV und IV abgeschafft werden oder der Bereich der Nationalstrassen integral der Verantwortung des Bundes übergeben werden. Es wurden unbestrittenermassen Verbesserungen erzielt, Verbundfinanzierungen reduziert und die Verantwortlichkeiten geschärft. Diese Verbesserungen kamen sämtlichen Kantonen zugute. Es geht hier für einmal nicht um den unseligen Graben zwischen "Geber-" und "Nehmerkantonen", sondern schlicht um den notwendigen Spielraum der Kantone gegen die schleichenden Zentralisierungstendenzen.

Es ist nun entscheidend, dass die Aufgabenteilung nicht mit der NFA-Einführung abgehakt wird. Seit der Einführung der NFA ist bereits einige Zeit vergangen. Wie die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt, besteht die Gefahr, dass wir wieder ins alte Fahrwasser der Verbundaufgaben geraten. Die erwähnten verfassungsmässigen Prinzipien sollten dies eigentlich verhindern. Die Verletzung dieser Prinzipien ist allerdings von den Kantonen nicht einklagbar und in der praktischen Anwendung nicht in jedem Fall messerscharf. Der Bund sitzt in vielen Bereichen am längeren Hebel. Finanzverflechtungen werden aber oft zu Beginn auch von kantonaler Seite begrüsst, ja sogar gewünscht. Ich denke da an die verschiedenen Anschub- und Mitfinanzierungen, von den Kinderkrippen über die Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der Bahninfrastruktur, dem Güterverkehr in der Fläche bis hin zum elektronischen Patientendossier. Was kurz währt, wird endlich nicht gut: Dank Verbundfinanzierungen können erwünschte Projekte und Programme zwar rascher realisiert werden. Aus finanzpolitischer Optik wird dieses Vorgehen aber spätestens mittel- bis langfristig zum Problem. Reduktionen des finanziellen Engagements des Bundes führen zu Lastenüberwälzungen auf die Kantone.

Und sogar wenn der Geldfluss nicht in Frage gestellt ist, drohen oft neue schleichende Zentralisierungstendenzen, weil sich der Bund dann oft mit Standardsetzung detailliert in die kantonale Umsetzung und den Vollzug einmischt. Es darf bei einer Verbundfinanzierung nicht um das reine Anzapfen einer zusätzlichen Finanzierungsquelle gehen. Mit der Vermeidung von unnötigen Verbundfinanzierungen könnte man ausserdem so manche Diskussion im politischen Prozess weg vom Gezerre um Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen hin zu den sachpolitischen Fragen der angestrebten Aufgabenerfüllung lenken. Es braucht derzeit keinen neuen grossen Wurf bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Was es aber braucht, ist die Einhaltung von Subsidiarität und Äquivalenz bei der Aufgabenteilung bei neuen Aufgaben. Neue Finanzverflechtungen und Verbundfinanzierungen sollten, wenn immer möglich verhindert werden.

3. Geplante Steuerreformen des Bundes

Als dritte finanzpolitische Herausforderung erwähne ich die Einnahmenrisiken, die sich aufgrund von steuerpolitischen Entscheiden auf Bundesebene ergeben. Am 8. Oktober 2013 titelte die NZZ "Der Bund steht vor einem enormen Finanzloch". Das Finanzloch droht aber nicht nur dem Bund, sondern auch den Kantonen. Von geschätzten Fehlbeträgen von mindesten 5.6 Milliarden Franken werden die Kantone teilweise direkt betroffen sein, weil die Kantonssteuern von den Vorlagen betroffen sind: Ich denke da an die Unternehmenssteuerreform III oder an die hängige Volksinitiative "Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen". Durch eine weitere Gruppe von Vorlagen sinken möglicherweise die Kantonsanteile an Steuereinnahmen des Bundes, wie z.B. bei der Beseitigung der Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer. Ein drittes Risiko besteht indirekt, wenn der Bund auf eigene Einnahmen verzichtet (z.B. im Bereich der Stempelabgaben) und deshalb plötzlich gezwungen ist, neue Spar- und Konsolidierungsprogramme zu realisieren. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich diese Sparprogramme des Bundes auch negativ auf die kantonalen Finanzhaushalte auswirken.

4. Bedrohte Standortvorteile

Hinzukommen auch noch Unsicherheiten für den Wirtschaftsstandort aufgrund von hängigen Volksinitiativen, welche auch das wirtschaftliche und standortpolitische Klima in der Schweiz belasten. Ich denke an Erbschaftssteuerinitiative, die Mindestlohninitiative, Initiativen zur Beschränkung der Zuwanderung, die Grundeinkommensinitiative oder auch die Initiative zur Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand. Diese stellen ganz generell die Wirtschaftsfreundlichkeit des Standortes Schweiz in Frage. Bereits sind Wegzüge von einzelnen Unternehmen bekanntgeworden. Das politisch Gefährliche jedoch ist weniger diese sichtbare Spitze des Eisberges, sondern die unsichtbare Entwicklung unter der Wasseroberfläche, d.h. abgebremste Zuzüge, sistierte, ja sogar gestrichene Ausbaupläne von ansässigen Unternehmen. Wenn die Folgen davon in Form von Wachstumsabschwächung und sinkenden Steuereinnahmen mit Verzögerung sichtbar werden, wird es hart oder ist es gar zu spät um Gegensteuer geben zu können. Einmal abgewandert ist verloren für immer. Wir müssen Sorge tragen zu unserer guten Ausgangslage.

5. Nachhaltigkeit der institutionellen Rahmenbedingungen

Eine fünfte Herausforderung betrifft die institutionellen Rahmenbedingungen der kantonalen Finanzpolitik. Diese haben sich in der Vergangenheit sehr bewährt. Ihnen gilt es auch in Zukunft Sorge zu tragen. Ein anschauliches Beispiel dafür sind die kantonalen Haushaltsregeln. Es gibt so viele Lösungen wie es Kantone gibt. Die ersten Haushaltsregeln sind deutlich älter als die bekannte Schuldenbremse des Bundes. Der Föderalismus zeigt so seine Fähigkeit zur Innovation und Entwicklung von massgeschneiderten Lösungen. Mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden kennen derzeit sämtliche Kantone in ihren Verfassungen oder Finanzhaushaltsgesetzen eine Bestimmung, die einen mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung bzw. der Erfolgsrechnung anstrebt. Einige Kantone haben detaillierte Haushaltsregeln, welche ihre Budgetierung und Finanzplanung erheblich beeinflussen. In einigen Kantonen kann ein Budgetdefizit, das im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen über einem gewissen Schwellenwert liegt, nicht verabschiedet werden. In den Kantonen Freiburg, Nidwalden und St. Gallen führte ein bestehendes Defizit über dem kantonalen Schwellenwert ohne entsprechende Ausgabensenkungen automatisch zu einer äquivalenten Steuererhöhung. Solch strikte Regeln, die einen Haushaltsausgleich herbeiführen, sind aber im interkantonalen Vergleich eher die Ausnahme.

Oft hört man gerade aus Ökonomenkreisen und unter dem Eindruck der aktuellen Austeritätsdebatten in der EU, dass die kantonalen Haushaltsregeln zu strikt seien und die Kantone im makroökonomisch dümmsten Moment zu Sparmassnahmen gezwungen würden und auf diese Weise Konjunkturerinbrüche noch verstärkten. Die Haushaltsregeln der Kantone sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Gewiss können die Haushaltsregeln Freiheitsgrade in der Budgetierung und Finanzplanung einschränken. Dies ist gewollt. Haushaltsregeln dienen auf die lange Frist als glaubwürdige Verpflichtung für eine stetige und solide Finanzpolitik. Die Haushaltsregeln waren eine wichtige Voraussetzung für die aktuell gute finanzpolitische Ausgangslage der Kantone. Haushaltsregeln können die Politik auch davor bewahren, in konjunkturpolitischen Aktivismus zu verfallen, der die öffentlichen Haushalte belastet und deren Wirkungen verpuffen – was gerade in offenen Volkswirtschaften wie der Schweiz und erst recht der Kantone zutrifft. Die Bundesverfassung gibt in Art. 100 BV dem Bund die Kompetenz für die Konjunkturpolitik. Kanton und Gemeinden haben hier nur eine nachgelagerte Rolle. Die Kantone haben trotz der Haushalts-

regeln die Möglichkeit Defizite mittels Reserven zu kompensieren. Gerade in der jetzigen Zeit können verschiedene Kantone davon profitieren. Dass die Glättung der Finanzpolitik über die Reservebildung und nicht über die Verschuldung läuft, ist keine schlechte Sache. Schliesslich haben diverse Kantone Lockerungsbestimmungen in ihren Haushaltsregeln eingebaut, die es ermöglichen, namentlich bei Naturkatastrophen oder bei schweren wirtschaftlichen Krisen, vom Haushaltsgleichgewicht abzuweichen. Die Kantone bleiben auf jeden Fall finanzpolitisch handlungsfähig. Das zeigte sich insbesondere daran, dass sie sehr gut durch die Krise von 2008/2009 gekommen sind. Die Sorge der zu starken Einschränkung der wirtschaftlichen Akteure hatte sich nicht bestätigt. Selbstverständlich werden auch in Zukunft weitere Härtetests folgen. Der institutionelle Rahmen der kantonalen Finanzpolitik funktioniert gut. Er ist wichtig für die Ergebnisse der öffentlichen Haushalte. Es wäre vorschnell und verfehlt, aus politischer Opportunität oder Bequemlichkeit die kantonalen Haushaltsregeln zu lockern. Vergessen wir nicht, dass die Schweiz die Maastricht-Kriterien einhält. Diese Ausnahmestellung schaffte sie ohne komplexe Koordinationsinstrumente zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, wie sie z.B. in Deutschland und Österreich existieren. Finanzpolitische Eigenverantwortung der Kantone und direkt-demokratische Instrumente (Finanzreferendum) in den Kantonen genügen, um überzeugende Resultate zu erzielen.

Daneben gehört auch der Finanzausgleich im engeren Sinn zu den wichtigen institutionellen Rahmenbedingungen. Die Kantone stehen klar hinter dem Finanzausgleich, auf den man sich nach jahrzehntelangem politischem Ringen verständigt hat und der 2008 in Kraft getreten ist. Mit dem neuen Finanzausgleich verfolgte man unter anderem auch das Ziel, Transparenz und politische Steuerbarkeit zu schaffen. Dazu gehört es, dass die Wirkungen des Finanzausgleichs alle vier Jahre überprüft und allfällige Korrekturen politisch diskutiert und entschieden werden. Die Diskussion um den Finanzausgleich wird uns im nächsten Jahr in der Finanzdirektorenkonferenz ausgiebig beschäftigen.

Fazit

Sie sehen, in der kantonalen Finanzpolitik gehen uns die Herausforderungen nicht aus. Erstens werden angesichts der langfristigen demographischen Trends die Bereiche Gesundheit und Soziales für die Kantone ein entscheidender Kostentreiber bleiben. Zweitens braucht es einen ungebrochenen Willen – auch seitens der Kantone! – zu klaren Aufgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten. Drittens sind Prioritätensetzung und Augenmass in der Diskussion über neue steuerliche Entlastungen auf Bundesebene erforderlich. Die Kantone sind im Bereich direkte Steuern ein privilegierter Partner des Bundes. Es braucht in diesem Bereich den Schulter-schluss von Bund und Kantonen, ich denke hier ganz besonders an die Unternehmenssteuerreform III. Viertens ist die Preisgabe schweizerischer Standortvorteile auf das international Unausweichliche zu beschränken. Hausgemachte Schüsse ins eigene Bein sind so schmerzhaft wie überflüssig. Fünftens dürfen die institutionellen Rahmenbedingungen nicht politischer Bequemlichkeit und Opportunität geopfert werden. Diese institutionellen Voraussetzungen sind entscheidend für den Erfolg der kantonalen Finanzpolitik und haben sich bewährt. Wir müssen zu ihnen Sorge tragen und ihre fortlaufende Weiterentwicklung im Auge behalten. Im Zentrum stehen dabei aber nicht grosse Würfe, sondern ein schrittweises Vorgehen. Von soliden Kantonsfinanzen profitiert letztlich die ganze Schweiz.