

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

**Föderalismus, direkte Demokratie und Steuerwettbewerb –
Das Erfolgsrezept der Schweiz**

Referat von Regierungsrat Peter Hegglin, Präsident FDK,
Zukunftskongress Staat & Verwaltung, 25. Juni 2013, Berlin (D)

Sehr geehrter Herr Bundesinnenminister

Sehr geehrte Damen und Herren

Grüezi miteinander

Ich danke Ihnen für die Einladung an den Zukunftskongress ganz herzlich. Es ist mir eine grosse Freude und Ehre hier die Schweizer Kantone zu vertreten.

Verschwistert sind unsere Länder vor allem durch die gemeinsame Sprache, aber wie in jeder Familie wetteifern und streiten Deutsche und Schweizer seit Jahrhunderten mit grosser Leidenschaft. Kulturell und politisch gibt es große Unterschiede, auf unsere Besonderheiten komme ich in meiner Ansprache noch zu sprechen. Die öffentlichen Finanzen sind derzeit in aller Munde. Nicht nur in der Eurozone, in der ganzen westlichen Hemisphäre türmen sich die Staatsschulden. Diese sind zu einem so dominierenden Thema geworden, dass tiefer liegende Probleme wie z.B. Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen sowie die langfristige Herausforderung der Staatsverschuldung in den Hintergrund treten. Glücklicherweise konnte sich die Schweiz diesem Verschuldungsstrudel der letzten Jahre entziehen. Sie verfügt über eine verhältnismässig komfortable Ausgangslage im Vergleich zu diversen anderen OECD-Ländern. Der Bruttoschuldenstand konnte für Bund, Kantone und Gemeinden auf dem Niveau der späten 1990er Jahre bei rund 210 Milliarden Franken beziehungsweise 175 Milliarden Euro stabilisiert werden. Gemessen an der Wirtschaftsleistung konnte die Bruttoschuldenquote noch deutlicher gesenkt werden. Lag sie zwischen 1996 und 2005 über 50 %, blieb aber immer unter 60 %, so sank sie seither stetig und erreichte 2010 ein Niveau von 36%. Für die Jahre 2011 und 2012 wird sie Schätzungen zufolge weiter auf rund 35%

sinken. Diese finanzpolitische Stabilität in der Schweiz gilt es trotz der bewegten Zeiten zu wahren.

Im Jahr 2012 wiesen 13 Kantone (also die Hälfte) einen Ausgabenüberschuss aus, während 13 Kantone sowie der Bund Einnahmeüberschüsse verzeichneten. Die Perspektiven sind trotzdem alles andere als rosig. Konsolidierungsanstrengungen für die Sicherstellung der finanzpolitischen Stabilität sind immer auf allen Staatsebenen notwendig, um eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Es geht aber nicht nur um die Kombination von verschiedensten Massnahmen und aktives politisches Handeln. Aus der Schweizer Perspektive spielen für eine stabilitätsorientierte Politik die institutionellen Rahmenbedingungen die entscheidende Rolle. Ich hebe drei institutionelle Grundpfeiler hervor, welche meiner Ansicht nach auch in Zukunft für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik unseres Landes entscheidend sein werden:

1. Der dezentrale und föderale Staatsaufbau,
2. die direkte Demokratie und
3. ein gelebter Steuerwettbewerb.

1. Dezentraler und föderaler Staatsaufbau

Die Schweiz ist ein kleines Land mit einer fragmentierten, territorialen Struktur. Die drei Staatsebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden nehmen dabei eigene Kompetenzen im Bereich der Aufgabenerfüllung und der Generierung von Einnahmen wahr. Die 26 Kantone und 2'408 Gemeinden haben in Bezug auf die geographischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten ausgesprochen unterschiedliche Voraussetzungen. Die vier Landessprachen sind wohl das sichtbarste Zeichen dieser Diversität.

Ein vielschichtiger Föderalismus schafft die Voraussetzung, dass sich die öffentliche Hand konsequent an den Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger ausrichtet. In der Privatwirtschaft heisst dies Kundennähe. Dies hat selbstverständlich zur Konsequenz, dass das Ergebnis der staatlichen Leistungen, also namentlich der Mix von öffentlichen Leistungen und Steuerbelastung nicht in allen Ecken des Landes identisch sein muss. Es ist nicht überraschend, dass die Erwartungen an die öffentliche Hand in der internationalen Stadt Genf nicht gleich sind wie in einer Tourismusgemeinde im Engadin oder in einem Bergdorf im Kanton Tessin. Es macht keinen Sinn, dass der Bund in Bern alles über einen Leisten schlägt. Die Erwartungen und An-

sprüche der Bevölkerung sind zu verschieden und ein föderaler Staat kann darauf besser Rücksicht nehmen. Ein weiterer Vorteil des gelebten Föderalismus ist auch die erhöhte Rechenschaftspflicht für das staatliche Handeln auf der lokalen und regionalen Ebene, z.B. an der Gemeindeversammlung. Ausserdem dient der Föderalismus auch als Labor für neue Politiklösungen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Vielfalt der kantonalen Haushaltsregeln. Es gibt so viele Lösungen wie es Kantone gibt. Die ersten Schuldenbremsen der Kantone sind deutlich älter als jene des Bundes und waren für die Erarbeitung der Bundeslösung ein wichtiger Auslöser. Der Föderalismus zeigt so seine Fähigkeit zur Innovation und Entwicklung von massgeschneiderten Lösungen.

Natürlich ist aber auch der Föderalismus nicht nur eitel Sonnenschein. Die überaus kleinräumigen Strukturen schöpfen Skaleneffekte für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen oft nicht voll aus und Strukturveränderungen kommen nur zögerlich voran. Zudem muss sich auch ein föderaler Staat die Frage stellen, ob die finanziellen Voraussetzungen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in den Gebietskörperschaften nicht zu stark auseinanderliegen und ein gewisser Finanzausgleich angemessen dem Zusammenleben förderlich ist.

Diese Herausforderungen müssen und können gelöst werden. Es braucht Zusammenarbeit, Kooperationen: Vertikal zwischen Bund und Kantonen und horizontal zwischen den Kantonen.

Es bleibt aber ganz entscheidend, dass die Aufgabenerfüllung immer auf möglichst tiefer Staatsebene erfolgt. Nur Probleme, die auf Ebene Gemeinde nicht gelöst werden können, werden an die nächst höhere Ebene, also die Kantone oder den Bund, übertragen. Der Föderalismus muss von unten nach oben wirken und kann nicht von oben per Knopfdruck verordnet werden. Ganz entscheidend sind zwei Prinzipien, welche im Rahmen einer umfassenden Finanzausgleichs- und Aufgabenteilungsreform im Jahr 2008 in der schweizerischen Bundesverfassung verankert wurden.

1. Das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a der schweizerischen Bundesverfassung, dem Grundgesetz der Schweiz). Es besagt, dass jede Aufgabe auf der tiefst möglichen Stufe zu erledigen ist.
2. Das fiskalische Äquivalenzprinzip (Art. 43a der schweizerischen Bundesverfassung), das eine möglichst grosse Übereinstimmung der Kreise

der Nutzniesser, der Kostenträger und der Entscheidungsträger der öffentlichen Leistungen fordert.

Diese Prinzipien, obschon nicht einklagbar und in der praktischen Anwendung nicht in jedem Fall messerscharf, sind die entscheidenden Leitlinien im politischen Alltag unseres föderalen Staates. 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. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften dürfen dabei nie zu blossen Vollzugsanstalten werden. Diese Herausforderung kann nicht durch eine einmalige Reform abgehakt werden, sondern stellt sich bei jeder neuen Aufgabenerfüllung oder Finanzierungslösung von neuem.

2. Direkte Demokratie

Ein weiterer institutioneller Grundpfeiler ist die direkte Demokratie. In der Schweiz haben die Einwohnerinnen und Einwohner auf allen Staatsebenen ein aktives Mitbestimmungsrecht. Kommunale Ausgaben und Steuerfüsse werden an Gemeindeversammlungen oder über die Abstimmurne beschlossen oder eben abgelehnt. Die kommunalen und kantonalen Stimmbürgerschaften können unmittelbar auf das operative Geschäft einwirken. Volksinitiativen und Referenden spielen im politischen Prozess sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen eine wichtige, themenbestimmende Rolle und ergänzen den Föderalismus mit Bezug auf das Kostenbewusstsein und die Bürgernähe von politischen Vorlagen. Weltweit gesehen finden rund die Hälfte aller Volksabstimmungen in der Schweiz statt. Übrigens wurde 1833 die erste Universität Europas in Zürich gegründet, die nicht einem Fürsten oder der Kirche zu verdanken war, sondern einem Volksentscheid. Fast alle Professoren waren damals Emigranten aus Deutschland.

In der Schweiz ist es von grosser Bedeutung, dass sich die politischen Grenzen nicht mit den Sprachgrenzen, den konfessionellen Grenzen, den wirtschaftlich dynamischen und weniger dynamischen Regionen oder den Grenzen zwischen Berggebieten und dem Flachland decken. Jede Einwohnerin, jeder Einwohner ist auf die eine oder andere Weise Teil einer Minderheit. Es ist bedeutend, dass die politischen Grenzlinien keine stabilen Minderheiten schaffen.

Eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die finanzpolitischen Wirkungen kommt dem Finanzreferendum zu. Der Grossteil der Kantone und Gemeinden kennt

Schwellenwerte für einmalige und wiederkehrende Ausgaben. Werden diese Werte überschritten, ist eine Volksabstimmung für die Realisierung erforderlich. Verschiedentlich wurde auch auf Bundesebene die Einführung eines Finanzreferendums diskutiert, bisher wurde aber darauf verzichtet. Aus Sicht der Kantone hat sich dieses Instrument bewährt und einen wichtigen Beitrag für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik geleistet. Zudem verleiht das Referendum den so beschlossenen Vorhaben eine entsprechende Legitimität, da im Vorfeld einer Volksabstimmung auch eine breite Auseinandersetzung in der Bevölkerung mit dem Vorhaben möglich wird. Einwohnerinnen und Einwohner können sich aktiv einbringen, was letztendlich zu einem besseren Staatsverständnis und zu weniger Politikverdrossenheit führt.

In einer Volksabstimmung abgelehnte Projekte ermöglichen aber häufig auch das Suchen und Finden von besseren Lösungen, die dann in der Bevölkerung den entsprechenden Rückhalt geniessen. Der Neubau des Bahnhofs in Zug, meiner Heimatstadt, fand erst im dritten Versuch eine Mehrheit. Das Projekt musste zweimal überarbeitet, umgearbeitet und redimensioniert werden, bis es bei der Bevölkerung auf Zustimmung stiess. Ein solches Vorgehen ist langwierig, zeitraubend. Neben der gestiegenen Akzeptanz ermöglicht es aber ausgereifte und akzeptierte Lösungen.

Die direkte Demokratie schliesst auch eine regelbasierte Finanzpolitik nicht aus. Die Begrenzung der Neuverschuldung und der Ausgleich des Budgets geniesst ganz generell eine hohe Akzeptanz bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in der Schweiz. Dies zeigte sich insbesondere an der sehr hohen Zustimmung zur Schuldenbremse des Bundes im Jahr 2001 mit einem JA-Stimmenanteil in der eidgenössischen Volksabstimmung von 85 %. Zuletzt unterstrichen dies die Stimmberechtigten des Kantons Jura, die am 17. Mai 2009 mit 69 % JA einer Haushaltsregel zustimmten.

3. Steuerwettbewerb

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 erfolgreich existiert. Kleinheit und fragmentierte Strukturen erfordern in vielen Bereichen der Aufgabenerfüllung eine gewisse Koordination. 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 nächst 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.

Ein gelebter Föderalismus begünstigt den Wettbewerb der guten Lösungen und fordert die Politik dauernd, kostengünstige Varianten auszuarbeiten. Es geht um den politischen Wettbewerb, in dem Ergebnisse z.B. der Nachbarkantone miteinander verglichen werden, aber auch um den Wettbewerb um mobiles Steuersubstrat. Dieser Wettbewerb ist sehr positiv zu werten. Er braucht zweifellos gewisse Schranken, wie den Finanzausgleich, einen bundesrechtlichen Rahmen sowie die Beachtung allgemeiner, verfassungsmässiger Besteuerungsgrundsätze und internationale Standards. Die Erfahrung in der Schweiz zeigt eine positive Wirkung. In der Öffentlichkeit spricht man zwar teilweise von einem ruinösen Tiefsteuerwettbewerb, tatsächlich sind die Steuereinnahmen und Ausgaben aber in der Schweiz nach wie vor stärker gewachsen als die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung. Der Staat wird durch den Steuerwettbewerb nicht ausgehungert, sondern schlanker und beweglicher.

Ich komme zum Schluss

1. Der Föderalismus,
2. die direkte Demokratie und
3. der Steuerwettbewerb

sind ein Erfolgsrezept der Schweiz und spielen als institutionelle Grundpfeiler eine entscheidende Rolle für die finanzpolitische Stabilität der Schweiz. Diese Instrumente fassen im 19. Jahrhundert, damals stellte die Schweiz ein politisches Labor dar, wie es kein zweites auf dem Kontinent gab. Es freut mich, dass man sich dafür in Deutschland interessiert. Das Werden der modernen Schweiz könnte ein Beispiel sein für alle, die vor einem Ausbau der direkten Demokratie zurückschrecken.

Natürlich stehen diese auch in der Schweiz regelmässig in der Diskussion. Der Ruf nach vereinfachender Zentralisierung, der Einschränkung der Status quo bevorzugenden direkten Demokratie oder der Limitierung des Steuerwettbewerbs ertönt in regelmässigen Abständen. Die Auseinandersetzungen kann man sich damit also nicht sparen. Dennoch bin ich überzeugt, dass diese institutionellen Grundpfeiler auch in anderen Staaten eine wichtigere Rolle spielen könnten. Unsere Erfahrung zeigt, man muss sich vor dem Volk nicht fürchten, es ist insgesamt auch nicht dümmer als der Durchschnitt der Politiker, Wenn es bei der Festsetzung der Steuern mitreden darf, erst recht nicht.

Ich freue mich auf einen anregenden Dialog und wünsche Ihnen einen lehrreichen und inspirierenden Kongress.