

avenir debate

# NFAZ

*Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*

*Lukas Rübli und Natanael Rother*



## Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Marius Brühlhart und Prof. Dr. Silvio Borner, für das externe Lektorat. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den beiden Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Lukas Rühli, <a href="http://www.avenir-suisse.ch/733/lukas-rubli/">www.avenir-suisse.ch/733/lukas-rubli/</a> Natanael Rother, <a href="http://www.avenir-suisse.ch/44410/natanael-rother/">www.avenir-suisse.ch/44410/natanael-rother/</a>
Internes Lektorat	Patrik Schellenbauer, Peter Grünenfelder, Verena Parzer-Epp
Herausgeber	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Gestaltung	Carmen Sopi, <a href="http://www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/">www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/</a>
Abbildungen	Severin Hürzeler, <a href="http://www.die-grafischen.ch">www.die-grafischen.ch</a>
Druck	Feldner Druck, <a href="http://www.feldnerdruck.ch">www.feldnerdruck.ch</a>

© Januar 2017 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch), Tel. 044 445 90 00  
Download [www.avenir-suisse.ch/?p=62023](http://www.avenir-suisse.ch/?p=62023)

# Vorwort

Der Föderalismus ist Teil der Schweizer DNA. Sein herausragendes Prinzip ist die Subsidiarität, wonach der Bund nur jene Aufgaben wahrnehmen soll, die die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Bundesregelung bedürfen. Mit dem Subsidiaritätsprinzip sollten klare Kompetenzzuordnungen zwischen Bund und Kantonen einhergehen mit entsprechender fiskalischer Autonomie der Kantone. Erst damit kommen die Wettbewerbsmechanismen zum Tragen, sprich das permanente kantonale Suchen nach noch besseren Lösungen für die Bürgerinnen und Bürger.

Unter den richtigen institutionellen Rahmenbedingungen hat der Föderalismus systembedingt eine ungeheure Innovationskraft. Das ist mitunter anstrengend, vor allem für die politischen Verantwortungsträger in den Kantonen. Hat man die Kompetenzen und Verantwortungen, kann das kantonale Stehenbleiben im gelebten Wettbewerbsföderalismus mittelbar in eine Abseitsposition münden. Setzt man aber seine Kompetenzen und Verantwortungen zielgerichtet ein, können Prosperitätsgewinne für breite Kreise der Kantonsbevölkerung erzielt werden. Aus diesen Gründen verfiert Avenir Suisse mit seiner marktwirtschaftlich-liberalen Grundausrichtung dezidiert die Eckwerte des Wettbewerbsföderalismus. Nur ist es mit diesem nicht zum Besten bestellt.

Seit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 28. November 2004 von beinahe zwei Dritteln der Stimmbevölkerung angenommen wurde, sind Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen festzustellen, die die Handlungsautonomie und den Gestaltungsspielraum der Kantone einschränken. Zudem werden die Diskussionen, ja, die Auseinandersetzungen zwischen den Geber- und Nehmerkantonen um die interkantonalen Transferzahlungen aus dem Finanzausgleich zunehmend emotional geführt, was die interkantonale Zusammenarbeit belastet. Neun Jahre nach Inkrafttreten der NFA, von vielen damals als «Jahrhundert-Vorlage» bezeichnet, erkennt Avenir Suisse erneut erheblichen Reformbedarf. Der Wettbewerbsföderalismus mit seinem inhärenten Subsidiaritätsprinzip wird zunehmend negiert.

Avenir Suisse und seine Studienautoren, Lukas Rühli und Natanael Rother, plädieren für eine grundsätzliche Revitalisierung des Wettbewerbsföderalismus. Um die Differenzen zwischen Geber- und Nehmerkantonen zu lösen, sollte sich die politische Diskussion nach dem «richtigen» Umfang der Transferleistungen prioritär an den tatsächlichen Disparitäten zwischen den Kantonen orientieren. Und im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist eine konsequente Entflechtung angezeigt. Den Zentralisierungstendenzen der letzten Jahre ist

mit einer eigentlichen Dezentralisierungsstrategie zu begegnen – auch im Steuerbereich.

Dieses avenir debatte zeigt den Rahmen einer NFA 2 auf. Diese Reformagenda, die als Fitnessprogramm für den Schweizer Föderalismus gedacht ist, mag anstrengend und manchmal gar mühselig werden. Eine NFA 2 ist aber nötig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Kantone und der Schweiz insgesamt zu erhalten.

*Peter Grünenfelder*, Direktor von Avenir Suisse

## Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>_3</b>
<b>1 _ Einleitung</b>	<b>_7</b>
<b>2 _ Der Finanzausgleich</b>	<b>_17</b>
2.1 _ Dotierung des Ressourcenausgleichs	19
2.2 _ Bewahrung des Standortwettbewerbs	22
2.3 _ Finanzpolitische Massnahmen der USR III	26
<b>3 _ Die Aufgabenteilung</b>	<b>_34</b>
3.1 _ Bildung	34
3.2 _ Ergänzungsleistungen	39
3.3 _ Gesundheitswesen	44
3.4 _ Verkehr	48
3.5 _ Weitere Gebiete	54
<b>4 _ Steuerhoheiten, Konkordate und schleichende Verflechtung</b>	<b>_60</b>
4.1 _ Kompetenzen und Steuerhoheit dezentralisieren	60
4.2 _ Die Rolle der Konkordate	63
4.3 _ Die Treiber der Zentralisierung	65
<b>5 _ Fazit: Zeit für eine NFA 2</b>	<b>_71</b>
Anhang	75
Glossar	78
Literatur	79



# 1 Einleitung

Schon vor einigen Jahren regte Evelyne Widmer-Schlumpf eine weitere Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an,<sup>1</sup> die NZZ warnte im Herbst 2014 «Der helvetische Föderalismus darf nicht zur Hohlform werden»<sup>2</sup> und erklärte «Wie sich die Kantone selber entmachten»<sup>3</sup>. Im gleichen Jahr forderten auch die Kantone eine Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone (ch.Stiftung 2014: 66f.), und Daniel Bochsler (Professor am Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich) sieht sogar «Drei Gründe für eine grosse Territorialreform»<sup>4</sup>.

Fragt man aber Fachleute auf Kantons- wie auf Bundesebene, wo denn die konkreten Missstände lägen und wo wegen falscher Zuordnung von Verantwortungen Zustände entstünden, die der Prosperität der Schweiz abträglich seien, so fallen die Antworten zurückhaltend aus. In Deutschland und Österreich<sup>5</sup>, wo die Bundesländer und Gemeinden in erster Linie Bittsteller beim Zentralstaat sind und kaum wesentliche Steuerverantwortung haben, wird das Schweizer Modell des Wettbewerbsföderalismus sogar gerne als Vorbild genannt. Überhaupt gibt es weltweit keinen Staat, in dem derart kleine Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden) eine derart hohe Autonomie und Eigenverantwortung sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite besitzen (vgl. Abbildung 1). Steht es also gar nicht so schlecht um den schweizerischen Föderalismus?

Die Antwort lautet: Jein. In der Tat gibt es nicht viele Staaten, die ähnlich wettbewerbsföderalistisch aufgebaut sind wie die Schweiz – und schon gar nicht auf so kleinem Raum. Andererseits: Gerade *weil* die Schweiz so stark dezentralisiert und fragmentiert ist, ist es wichtig, dass diese komplexe Struktur gut organisiert ist und die Anreize im Umgang mit Steuergeldern richtig gesetzt sind. Eine ungünstige Ausgestaltung von Regeln und Institutionen würde schnell dazu führen, dass die potenziellen Nachteile in der statischen Betrachtung (Kleinheit, Koordinationskosten) die potenziellen Vorteile in der dynamischen Betrachtung (Wettbewerb, Entdeckungsverfahren) überwiegen. Es zeichnen sich verschiedene Herausforderungen ab:

- Der Finanzausgleich gerät zunehmend aus dem Gleichgewicht und belastet das Verhältnis zwischen Geber- und Nehmerkantonen.
- Die Aufgaben wurden mit der NFA weniger konsequent entflochten als geplant, und seither sind wieder Zentralisierungen und Verflechtungen zu beobachten, die wenig mit dem Bemühen um die Erfüllung der Kri-

Weltweit gibt es keinen Staat, in dem derart kleine Gebietskörperschaften eine derart hohe Autonomie und Eigenverantwortung besitzen.

1 NZZ 17.05.2013: Widmer-Schlumpf regt neue Grossbaustelle an

2 NZZ 29.11.2014: Helvetischer Föderalismus darf nicht zur Hohlform werden

3 NZZ 18.11.2014: Wie sich die Kantone selber entmachten

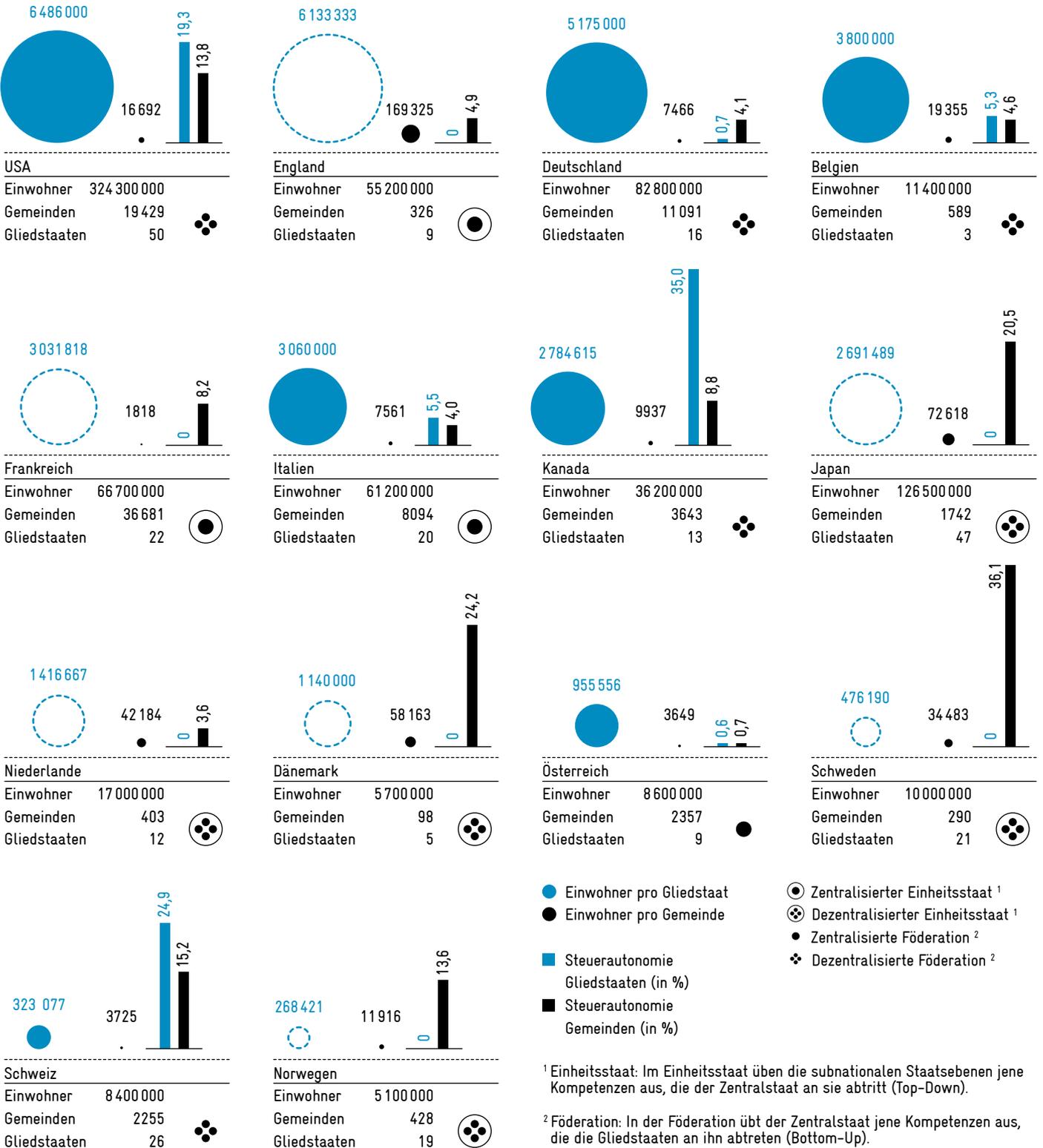
4 NZZ 30.10.2014: Drei Gründe für eine grosse Territorialreform

5 siehe hierzu z.B. Köppl-Turyna (2016)

Abbildung 1

Kleine Kantone mit grosser Steuerautonomie

Die Grafik erlaubt einen Vergleich des schweizerischen Staatsaufbaus mit anderen Ländern. Die Steuerautonomie (Säulen) misst, welchen Anteil der gesamten Steuereinnahmen (aller Staatsebenen, inkl. Sozialversicherungen) die jeweilige Staatsebene selber gestalten kann. Staatsebenen ohne Steuerautonomie sind als strichlierte Kreise dargestellt. Nur in den USA und in Kanada ist die Steuerautonomie ähnlich dezentralisiert wie in der Schweiz, die Schweizer Kantone und Gemeinden sind aber sehr viel kleiner als die amerikanischen oder kanadischen Gebietskörperschaften.



Quelle: IMF, OECD Fiscal Decentralization Database, eigene Berechnungen

terien «Subsidiarität» und «Fiskalische Äquivalenz» zu tun haben. Die Folge davon ist eine suboptimale (nicht zielgerichtete, zu teure) Erbringung staatlicher Leistungen, kurz, ein zu geringer «value for tax money».

– Konsequente Entflechtungen werden durch die Fixierung der Staatsebenen auf Haushaltsneutralität verhindert.

Dieses «avenir debate» ist wie folgt aufgebaut: Im *Einleitungskapitel* werden die Grundprinzipien eines guten Föderalismus, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), die 2008 nach anderthalb Jahrzehnten Vorarbeit in Kraft trat, und die seitherigen Entwicklungen kurz skizziert. Die *Hauptkapitel 2 und 3* untersuchen den Finanzausgleich bzw. die Aufgabenteilung und formulieren konkrete Verbesserungsvorschläge. Das *Kapitel 4* präsentiert eine Lösung im Umgang mit den Lastenverschiebungen, die sich aus der in *Kapitel 3* skizzierten Neuordnung der Kompetenzen ergäben. Zudem werden die Treiber der schleichenden Zentralisierung und Verflechtung untersucht. Das *Kapitel 5* fasst die Erkenntnisse und Forderungen zusammen.

### Grundprinzipien eines guten Föderalismus

Föderalismus ist ein liberales Anliegen. Er hat eine freiheitsbewahrende Wirkung, denn er schützt die Bürger vor Ausbeutung, indem er die staatliche Besteuerungsmacht eindämmt. Der Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten veranlasst die politischen Akteure, den Bürgerpräferenzen besser Rechnung zu tragen (Schaltegger und Winistörfer 2014: 185). Sein volles Potenzial kann ein föderalistisches System wie das schweizerische aber nur unter bestimmten Bedingungen ausschöpfen: Die beiden erstgenannten, die «Subsidiarität» und die «Fiskalische Äquivalenz», sind in der Bundesverfassung verankert (Art. 5a, Art. 43a Abs. 1–3):

- 01\_ **Subsidiarität:** Der Bund soll nur jene Aufgaben übernehmen, die die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch ihn bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Diese Forderung basiert auf einem liberalen Ideal: Entscheidungskompetenz und Verantwortung sollten so nahe bei den Bürgern liegen wie möglich. Wenn Aufgaben kollektiv geregelt werden müssen, dann im kleinsten zweckmässigen Kollektiv. Die dezentrale Regelung/Bereitstellung öffentlicher Güter drängt sich in folgenden Fällen besonders auf:<sup>6</sup>
- a. Die Bürgerpräferenzen weisen eine gewisse Heterogenität zwischen verschiedenen Regionen/Kantonen und eine gewisse Homogenität innerhalb der Regionen/Kantone auf.
  - b. Die Nutzniesser der staatlichen Leistung lassen sich regional gut eingrenzen.
  - c. Bei der Produktion des öffentlichen Gutes gibt es keine (deutlichen) Grössenvorteile, d.h. die Produktionskosten pro Einheit sin-

Der Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten veranlasst die politischen Akteure, den Bürgerpräferenzen besser Rechnung zu tragen.

---

6 frei nach Oates (1972)

ken nicht (deutlich) mit zunehmender Menge (bzw. Grösse des bedienten Perimeters).

Sind diese Bedingungen erfüllt, bieten dezentrale Lösungen klare Vorteile: Die Leistungserbringung nahe bei den Bürgern ermöglicht massgeschneiderte Lösungen, und der Wettbewerb zwischen den Kantonen fungiert als Experimentierlabor, in dem sich gute Ideen durchsetzen und schlechte – ohne grossflächigen Schaden anzurichten – wieder beerdigt werden können.

**02\_ Fiskalische Äquivalenz:** Die Deckungsgleichheit zwischen Nutznießern und Kostenträgern ist sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den Kantonen untereinander (Verhinderung von räumlichen Spillovers) ein wichtiges Kriterium. Die Deckungsgleichheit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – kurz: «wer befiehlt, zahlt» – ist zwischen Bund und Kantonen entscheidend. Die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz führt zu einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Güter: Es wird das Falsche, zu viel oder zu wenig produziert, oder eine gegebene Menge wird nicht unter minimalem Ressourceneinsatz produziert.

Die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz führt zu einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Güter.

**03\_ Fiskalische Eigenverantwortung:** Die Ausgaben einer Gebietskörperschaft sollten so weit wie möglich über selbst generierte und gestaltbare Einnahmen finanziert werden. Verschiedene empirische Studien<sup>7</sup> weisen nach, dass zwischenstaatliche Transfers – auch in der Form von Pauschalen ohne Zweckbindung – mit weniger Bedacht eingesetzt werden als eigene Steuergelder und dass die Erhöhung von Transfers staatsausgabentreibender wirkt als eine Zunahme der eigenen Steuerbasis.

**04\_ Klare, übersichtliche Kompetenzzuordnung:** Eine unklare Zuordnung der Kompetenzen ist nicht nur der Erfüllung der Punkte 2) und 3) abträglich, sondern per se risikobehaftet, weil sie in der politischen Diskussion eine «Blaming»-Kultur begünstigt: Wo den Stimmbürgern nicht mehr klar ist, wer für was verantwortlich ist, lädt das die Politiker dazu ein, bei Fehlentwicklungen die jeweils andere Staatsebene zu beschuldigen. Effektive Bürgerkontrolle kann nur bei klaren Verantwortlichkeiten ausgeübt werden.

## Die NFA

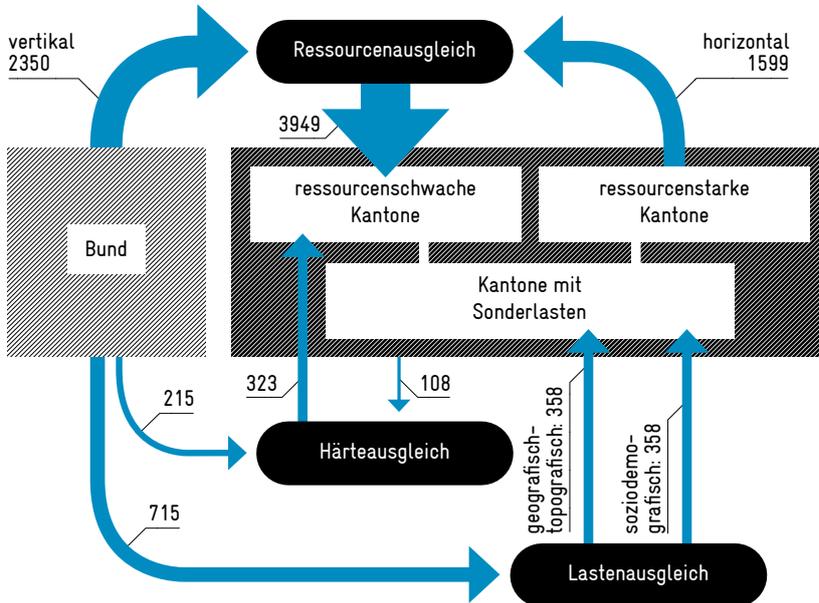
Am 28. November 2004 nahmen die Stimmbürger die Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) an, 2008 trat sie in Kraft. Sie war eine ebenso bemerkenswerte wie notwendige Reform, denn das vorherige System erfüllte keines der eben genannten Prinzipien umfassend. Vor 2008 existierten nicht weniger als 53 Aufgaben, die der Bund und die Kantone gemeinsam finanzierten, teilweise obwohl

<sup>7</sup> siehe z.B. *Hines Jr. und Thaler (1995)*, *Weingast (1995)* oder *McKinnon (1997)*

Abbildung 2

## 4,8 Milliarden Franken für den Finanzausgleich

Die Grafik zeigt die Transfers des Finanzausgleichs des Jahres 2017 (in Mio. Fr.). Der grösste Teil wird über den Ressourcenausgleich umverteilt: 2,35 Mrd. Fr. steuert der Bund zur Unterstützung der ressourcenschwachen Kantone bei, 1,6 Mrd. Fr. die ressourcenstarken Kantone. Der Lastenausgleich ist gesamthaft mit 726 Mio. Fr. dotiert.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

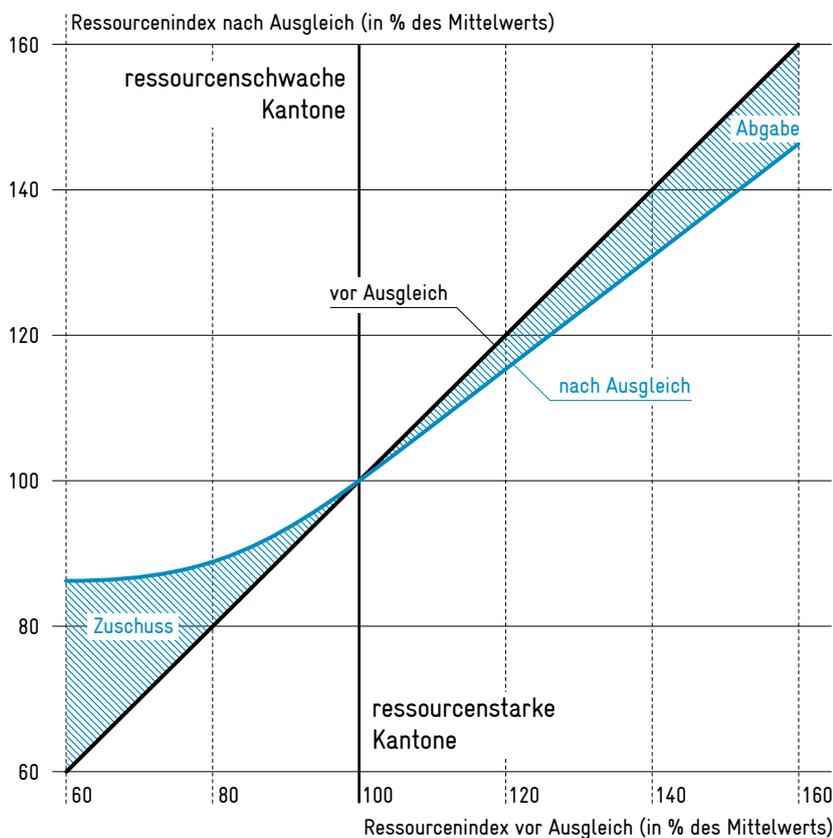
die Ausführungsverantwortung hauptsächlich bei einer der Staatsebenen lag (Verletzung von 02.), teilweise bei geteilter Verantwortung (Verletzung von 04.). Der Finanzausgleich war dabei untrennbar mit der Aufgabenteilung verbunden: Der Bund stufte seine Subventionen, die er im Rahmen der zahlreichen Verbundaufgaben an die Kantone auszahlte, nach der Finanzkraft der Kantone ab. Dieses System des indirekten Finanzausgleichs war kompliziert, intransparent (das Ausmass der gesamthaft resultierenden Umverteilung war kaum zu ermitteln) und schwer zu steuern.<sup>8</sup> Zudem war es mit erheblichen Fehlanreizen verbunden: Zum einen floss in die zur Ermittlung der Subventionsquoten verwendete «Finanzkraft» die Steuerbelastung als Lastenfaktor ein, wodurch kantonale Steuersenkungen unmittelbar mit einem Rückgang an Transferzahlungen bestraft wurden. Zum anderen bedeutete die Abstufung der Subventionsquoten, dass der Bund in den finanzschwächsten Kantonen den grössten Teil der Kosten übernahm, die bei der Erfüllung der Verbundaufgaben anfielen. Ausgerechnet die schwächsten Kantone hatten deshalb kaum einen Anreiz, öffentliche Mittel effizient einzusetzen.

<sup>8</sup> siehe Bundesrat 2005a: 6054f. für ausführlichere Informationen

Abbildung 3

### Abgabe und Zuschuss im Ressourcenausgleich

Die blaue Kurve zeigt den Verlauf der Ressourcenstärke nach dem Ressourcenausgleich. Die ressourcenstarken Kantone zahlen einen konstanten Anteil des über dem Mittelwert liegenden Ressourcenpotenzials ein (lineare Abschöpfung), der Zuschuss an die ressourcenschwachen Kantone verläuft progressiv.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

**Finanzausgleich:** Mit der NFA trennte man den Finanzausgleich von der Aufgabenteilung. Er wird seit 2008 direkt über Transfers ohne Zweckbindung durchgeführt und besteht aus einem Ressourcenausgleich, der zu 55,5 % bis 60 % vom Bund und zu 40 % bis 44,4 % von den Kantonen finanziert wird, sowie aus einem vom Bund finanzierten Lastenausgleich (vgl. Abbildung 2).

– Der Ressourcenausgleich findet nicht auf Basis der effektiven Steuererträge, sondern auf Basis des Ressourcenpotenzials statt. Dieses setzt sich – vereinfacht gesagt – zusammen aus den steuerbaren Einkommen und Vermögen<sup>9</sup> der natürlichen Personen sowie aus den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen (vgl. Abbildung A im Anhang). Die Steuerpolitik eines Kantons hat deshalb keinen direkten Einfluss auf seinen

<sup>9</sup> Da die Vermögen viel schwächer besteuert werden als die Einkommen, fließen sie nur sehr schwach gewichtet (1,5%) in die Berechnung ein.

**Tabelle 1**

**Nur teilweise Entflechtung im Rahmen der NFA**

Die Tabelle zeigt das Ergebnis der Aufgabenteilung im Rahmen der NFA. Seither dazugekommene Verflechtungen sind nicht berücksichtigt.

Neu alleinige Verantwortung des Bundes	Neu alleinige Verantwortung der Kantone	Weiterhin geteilte Verantwortung (Verbundaufgaben)
AHV: Individuelle Leistungen	Heime: Bau-, Betriebsbeiträge	Krankenversicherung
IV: Individuelle Leistungen	Sonderschulung	EL
Betagten- und Behindertenorganisationen	Betagten- und Behindertenorganisationen	Stipendien (Tertiärbereich)
Nationalstrassen	Ausbildungsstätten für soziale Berufe	Agglomerationsverkehr
Landesverteidigung	Stipendien	Regionalverkehr
Landwirtschaftliche Beratungszentralen	Turnen/Sport (Schulsport/Lehrmittel)	Hauptstrassen
Tierzucht	Verkehrstrennung/Niveauübergänge	Lärmschutz
	Flugplätze	Straf- und Massnahmenvollzug
	Berggebiete (Wohnverhältnisse)	Amtliche Vermessung
	Landwirtschaftliche Beratung	Heimatschutz/Denkmalpflege
		Natur- und Landschaftsschutz
		Hochwasserschutz
		Gewässerschutz
		Landwirtschaftl. Strukturverbesserungen
		Wald
		Jagd
		Fischerei

Quelle: EFD und KdK (2007): 19ff

Transfer im Rahmen des Ressourcenausgleichs; die Steuerautonomie ist gewährleistet.

- Auch im Lastenausgleich werden nur noch Faktoren berücksichtigt, die die Kantone nicht *direkt*<sup>10</sup> beeinflussen können, im geografisch-topografischen Teil z.B. die Siedlungshöhe, die Steilheit des Geländes oder die Bevölkerungsdichte und im soziodemografischen Teil z.B. die Sozialhilfequote, der Anteil Hochbetagter oder ein Kernstadtindikator. Gemäss Gesetz (Art. 6 FiLaG) wird angestrebt, dass nach dem Ressourcenausgleich jedem Kanton pro Einwohner Ressourcen im Umfang von mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts zur Verfügung stehen. Der Zuschuss an die ressourcenschwachen Kantone verläuft progressiv, er steigt also überproportional zu ihrem Ressourcennachteil gegenüber dem Mittelwert. Der Beitrag der ressourcenstarken Kantone ist proportional zu ihrem Ressourcenvorteil gegenüber dem Mittelwert (vgl. Abbildung 3).

**Aufgabenteilung:** Bei der Neugestaltung der Aufgabenteilung ging man weniger konsequent vor. Von den 53 durch Bund und Kantone gemeinsam finanzierten Aufgabengebieten wurden letztlich 21 entflochten. Da-

<sup>10</sup> Direkt beeinflussbar sind z.B. die Steuerbelastung oder die Ausgaben. Indirekt und nur mittel- oder langfristig beeinflussbar sind hingegen Faktoren wie die Bevölkerungsdichte oder die Sozialhilfequote.

von wurden 7 in die alleinige Zuständigkeit des Bundes und 10 in die alleinige Zuständigkeit der Kantone überführt. 4 wurden der interkantonalen Zusammenarbeit (ohne finanzielle Unterstützung des Bundes) zugewiesen. 12 weitere Aufgabenbereiche wurden von der NFA ausgeklammert, teilweise um die ohnehin schon sehr komplexe Vorlage nicht zu überladen, teilweise weil bereits sektorspezifische Reformen in NFA-konformer Richtung im Gang waren (EFD 2013: 6). Einige der sektorspezifischen Reformen konnten letztlich allerdings nicht wie geplant verwirklicht werden.

### Entwicklungen seit der NFA

Zuerst einmal muss festgehalten werden, dass die Transfers zwischen Bund und Kantonen durch die NFA nicht reduziert werden konnten,<sup>11</sup> sondern sogar leicht stiegen (vgl. Abbildung 4); eliminiert wurde einzig die Zweckbindung verschiedener Transfers. Seit der Reform steigt Zahl der Verbundaufgaben zudem wieder und die Zentralisierungstendenz ist ungebrochen. Das bestätigen drei voneinander unabhängige Beobachtungen:

- Von allen Transfers zwischen Bund und Kantonen haben seit 2008 die «Beiträge vom Bund»<sup>12</sup> – das sind jene Beiträge, die der Bund den Kantonen im Rahmen gemeinsamer Aufgabenerfüllung zahlt – am stärksten zugenommen. Sie sind von 7,76 Mrd. Fr. (2008) auf 9,56 Mrd. Fr. (2014) gestiegen und übertreffen damit bei weitem die Zahlungen des Bundes an den Finanzausgleich im engeren Sinne (3,18 Mrd. Fr.) (vgl. Abbildung 4).
- Schaltegger und Winistörfer (2014: 199) haben ermittelt, dass zwischen Ende 2004 und Oktober 2016<sup>13</sup> von gesamthaft 561 föderalismusrelevanten Rechtsänderungen auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe 127 zu neuen Zentralisierungen (22) und vor allem zu neuen Finanzierungs- bzw. Aufgabenverbunden (105) führten. Eine Dezentralisierung von Kompetenzen wurde in keinem einzigen Fall gefunden.
- Die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit hat 2016 im Rahmen ihres Föderalismusmonitorings den Charakter der parlamentarischen Vorstösse in den eidgenössischen Räten analysiert. Zwischen 2011–2015 zählte sie 412 Vorstösse mit Föderalismusbezug. Von ihnen beinhalteten 294 (71%) eine Zentralisierung, 84 (20%) eine verstärkte vertikale Zusammenarbeit und nur 34 (8%) eine Dezentralisierung (ch Stiftung 2016: 3).

Seit der Reform steigt die Zahl der Verbundaufgaben wieder und die Zentralisierungstendenz ist ungebrochen.

11 In dieser Aussage nicht berücksichtigt ist allerdings der Wegfall der Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes (2007: 2,73 Mrd. Fr.), denn die Sozialwerke werden in der Statistik als eigene Einheit geführt.

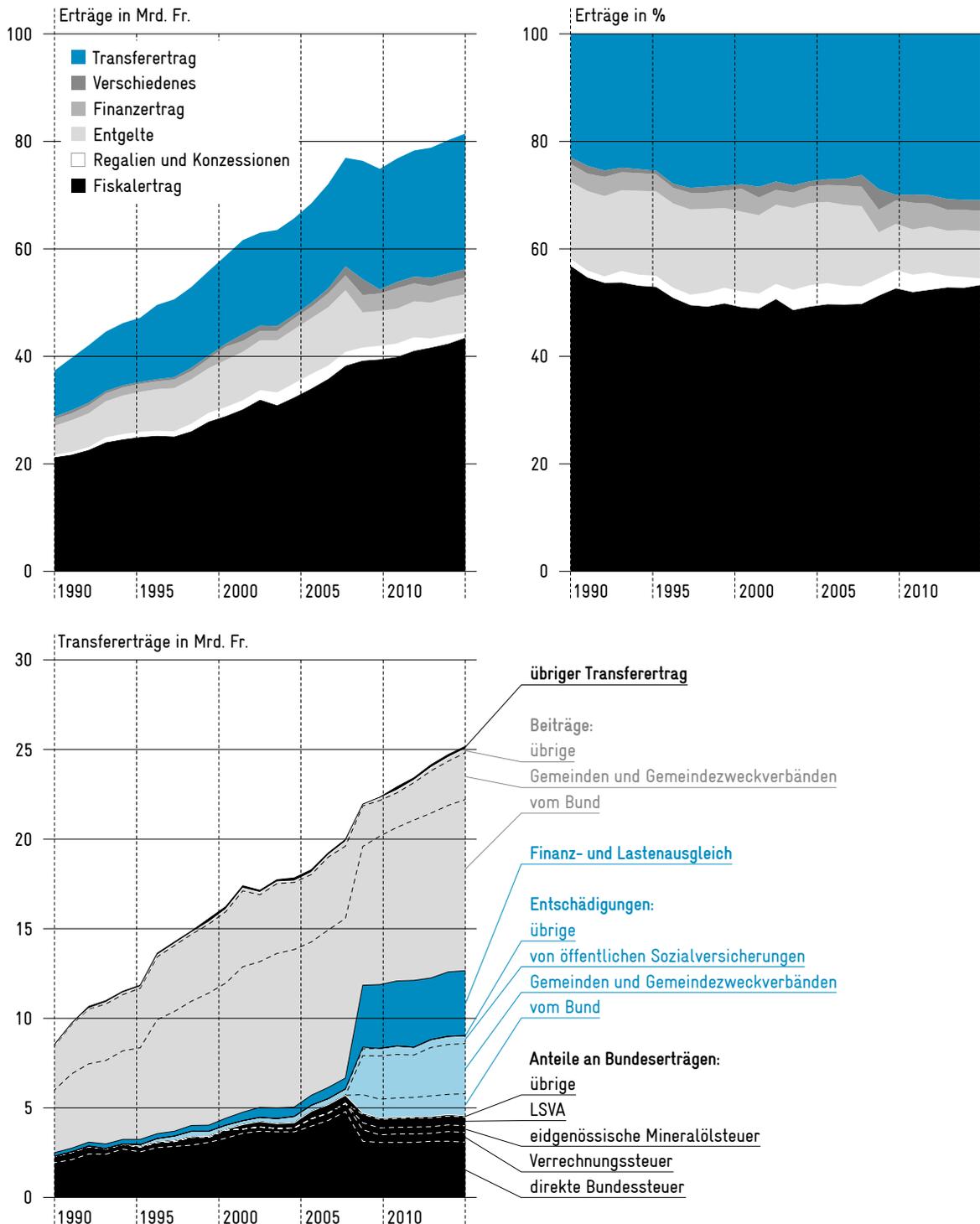
12 Bezeichnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) in ihrer Statistik der öffentlichen Finanzen und Sozialversicherungen

13 Im zitierten Bericht wurde nur der Zeitraum bis Ende 2014 untersucht. Die Zahlen wurden im Auftrag von Avenir Suisse und Christoph Schaltegger durch Luca Fässler (Masterstudent an der Universität Luzern) aktualisiert.

Abbildung 4

Der Anteil der Transfers am Gesamtbudget der Kantone steigt

Die Abbildung zeigt, wie sich die Einnahmebestandteile der Kantone (ohne ihre Gemeinden) über die Zeit entwickelt haben. 2014 finanzierten sich die Kantone zu 53,4% über Steuereinnahmen und zu 30,9% über Transfers. Die gesamte Transfersumme entsprach 25,2 Mrd. Fr. und umfasst damit viel mehr als nur den Finanzausgleich im engeren Sinne. 4,6 Mrd. Fr. machen die Anteile an Bundeserträgen (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Mineralölsteuer, LSVA, etc.) aus, 4,5 Mrd. Fr. die Entschädigungen von Bund, Gemeinden und Sozialversicherungen. Auf satte 12,4 Mrd. Fr. summieren sich «Beiträge von Gemeinwesen und Dritten», davon kommen alleine 9,6 Mrd. vom Bund und 2,6 Mrd. von den Gemeinden. Der eigentliche Finanzausgleich schlägt nur mit 3,6 Mrd. Fr. zu Buche.



Quelle: Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)

Dass im Rahmen unzähliger realpolitischer Einzelprozesse, die nicht aufeinander abgestimmt sind, eine schleichende Verflechtung der Kompetenzen erfolgt, darf eigentlich nicht erstaunen. Es ist fast so sicher wie das physikalische Gesetz der Entropie: Ohne Eingriff von aussen kann sich in einem System das Mass an Unordnung nur vergrössern, nicht verkleinern – oder nach einer etwas lebensnäheren Metapher: Ohne gelegentliche Aufräumaktion versinkt jedes Zimmer irgendwann im Chaos.

Zu fragen ist darum eher, ob das unnötig schnell von statten geht, und was oder wer die Treiber dahinter sind. Da zudem das «Föderalismus-Zimmer» mit der ersten Aufgabenteilungsreform, 2008, noch nicht einmal vollständig aufgeräumt wurde, ist es wieder Zeit, sich Gedanken zu einer neuen Ordnung zu machen. Die Verflechtungen in den einzelnen Staatsaufgaben sind finanziell bedeutender als der Finanzausgleich im engeren Sinne. Sie bilden deshalb mit Kapitel 3 und 4 das Kernstück dieser Avenirdebatte. Zunächst wird in Kapitel 2 allerdings der Finanzausgleich thematisiert. Er ist seit einigen Jahren Gegenstand heftiger Debatten, die sich bei einer weitsichtigeren Ausgestaltung nicht hätten ergeben müssen. Zudem droht eine «Verunreinigung» des an sich sauberen Systems.

Die Verflechtungen in den einzelnen Staatsaufgaben sind finanziell bedeutender als der Finanzausgleich im engeren Sinne.

## 2\_ Der Finanzausgleich

Es war ein bemerkenswerter Schritt, als 2008 im Rahmen der NFA der damalige implizite, intransparente und viele Fehlanreize beinhaltende Ausgleich von Finanzkraftunterschieden durch einen expliziten Finanzausgleich abgelöst werden konnte, der die Steuerautonomie der Kantone wahrt und vermeidbare Fehlanreize umgeht.

Trotzdem war der Finanzausgleich auch seither immer wieder Gegenstand politischer Debatten. Oder vielleicht sollte man sagen: *Deswegen*. Denn mit der nun klaren Sichtbarkeit der Zahlungen und ihrer Auswirkungen wurde es für die kantonalen Exekutiven und die eidgenössischen Legislativen deutlich einfacher, ein empfundenes Ungleichgewicht der Transfers zu kritisieren, bzw. im Bemühen um die Gunst ihrer Wählerschaft attraktiver, auf eine für ihren Kanton möglichst günstige Ausgestaltung der Transfers hinzuwirken. Drei Aspekte sollen in diesem Kapitel näher untersucht werden, vier weitere werden vorab nur kurz diskutiert:

– **Gewichtung der Töpfe im Lastenausgleich:** Im jetzigen System verteilt der Bund im geografisch-topografischen Lastenausgleich und im soziodemografischen Lastenausgleich gleich viel Geld an die Kantone. 2017 sind das jeweils 358 Mio. Fr. (vgl. Abbildung 1), von denen 18 (geografisch-topografisch) bzw. 11 (soziodemografisch) Kantone profitieren. Schon verschiedentlich (z.B. *Ecoplan 2013*) zeigten Berichte auf, dass die soziodemografischen Sonderlasten (vor allem die kernstadtspezifischen) deutlich schwerer wiegen als die geografisch-topografischen. Folglich wäre der geografisch-topografische Lastenausgleich relativ zu stark dotiert und der soziodemografische relativ zu schwach.

Aus empirischer Sicht kann dieses Ergebnis kaum bestritten werden. Die Dotierung dieser Töpfe ist aber in erster Linie eine politische Frage. In der Schweiz scheint – stärker als in vielen anderen Ländern – der Wille vorhanden zu sein, periphere Regionen zu stützen. Wenn das gemacht werden soll, dann besser über solche expliziten Zahlungen ohne Zweckbindung als beispielsweise über versteckte Subventionen in gewissen Aufgabenbereichen. Daher ist eine Gleichgewichtung beider Töpfe – bei vollem Bewusstsein darüber, dass diese Gewichtung Ergebnis politischer Überlegungen, nicht empirischer Fakten ist – nicht *à priori* abzulehnen.

– **Wasserzinsen:** Die Wasserzinsen sind für einige Gebirgskantone (vor allem für Uri, Graubünden und Wallis) wesentliche Einnahmequellen, die von ihrem Wesen her durchaus mit fiskalischen Erträgen vergleichbar sind. Sie sollten daher – ebenso standardisiert wie die Steuererträge – in das Ressourcenpotenzial, das als Basis für den Ressourcenausgleich dient, einfließen.

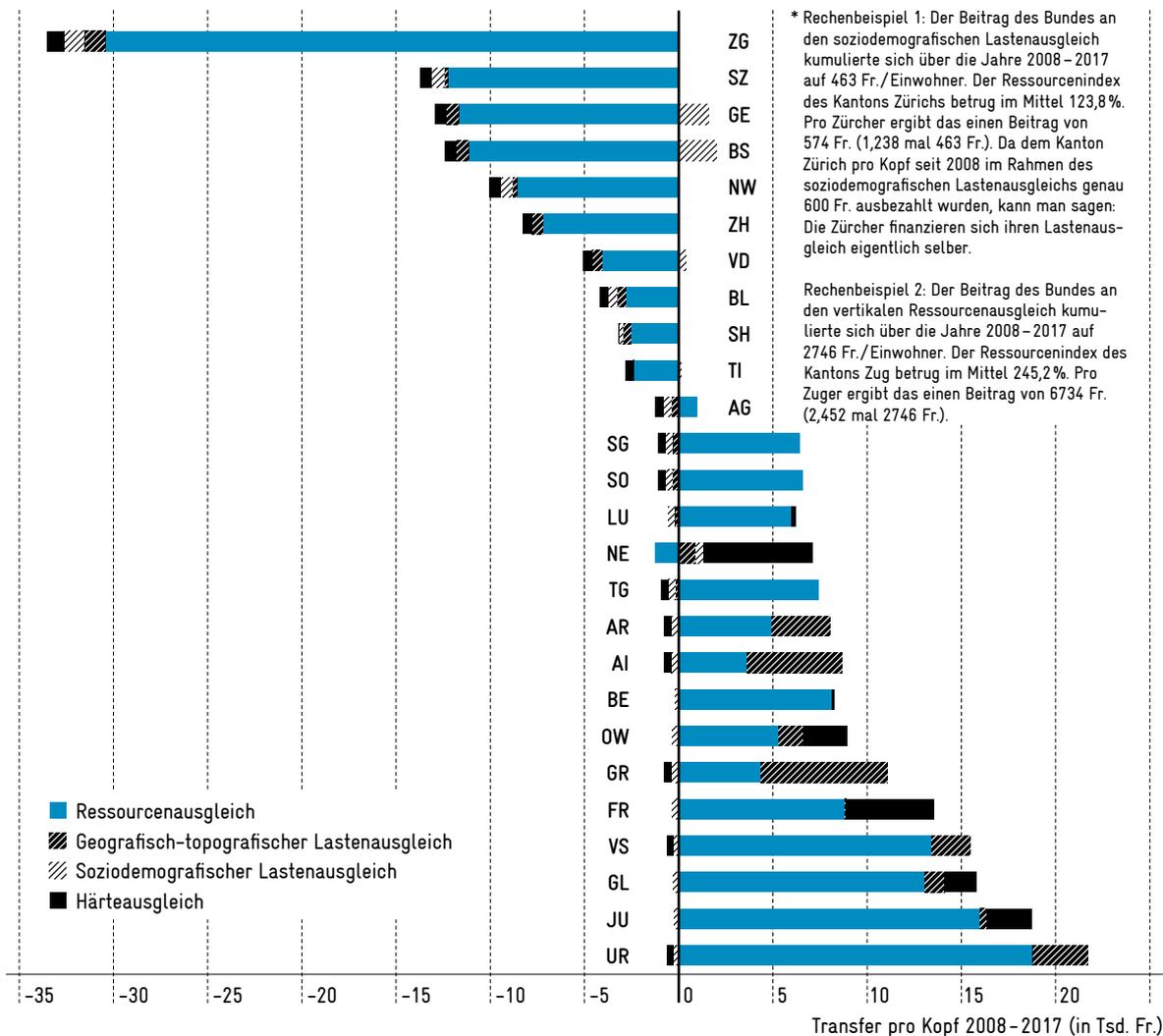
– **Härtefallausgleich:** Zur Abfederung der Belastungsänderungen, die die NFA für einige ressourcenschwache Kantone bedeutete, wurde die-

Der Finanzausgleich war seither immer wieder Gegenstand politischer Debatten.

Abbildung 5

10 Jahre Finanzausgleich: Rechnung über 33600 Fr. an den Zuger, Gutschrift von 21 100 Fr. an den Urner

Die Grafik zeigt, wie viel die Kantone pro Kopf in den zehn Jahren von 2008–2017 kumuliert zu den Instrumenten des neuen Finanzausgleichs beitrugen (negative Werte) bzw. durch sie bezogen (positive Werte). Die Beiträge des Bundes (vertikaler Ressourcenausgleich, Lastenausgleich) sind proportional zum Ressourcenindex der Kantone auf deren Einwohner umgerechnet\*, denn finanziert wird der gesamte Ausgleich letztlich von den Steuerzahlern.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

sen ab 2008 ein Härtefallausgleich gewährt. Seit 2016 wird dieser schrittweise reduziert, erst 2035 läuft er ganz aus. Die Bundesversammlung kann allerdings die Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen (Art. 19 Abs. 4 FiLaG), sollte er sich nicht mehr als notwendig erweisen. Da der Härtefallausgleich gar keine Härten ausgleicht, sondern einfach den Übergang vom alten zum neuen System abfedern soll, erweist sich eine Weiterführung zehn Jahre nach Inkrafttreten der NFA per Definition nicht als «notwendig». Er sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden.<sup>14</sup>

– **Steuerdumpingregel:** Als Entlastungsmassnahme und sozusagen aus «Gerechtigkeitsgründen» wird gelegentlich eine sogenannte Steuerdumpingregel gefordert: Die Transfers aus dem Ressourcenausgleich an einen Empfängeranton sollen gekürzt werden, wenn er seine Steuern tiefer ansetzt als der Durchschnitt der Geberkantone. In der Tat schöpften die Empfängerantone ihr Ressourcenpotenzial in den Jahren 2012 und 2013<sup>15</sup> gesamthaft nicht mehr stärker aus als die Geber, und bei den Unternehmenssteuern bieten sie seit 2008 sogar im Schnitt die günstigeren Tarife an (vgl. Abbildung B im Anhang), was intuitiv stossend erscheint. Trotzdem ist die Idee der Steuerdumpingregel fehlgeleitet: Die ressourcenstarken Kantone haben oft wirtschaftlich starke Zentren. Sie «müssen» sich höhere Unternehmenssteuern leisten, weil diese Steuerart für sie eine wesentliche Ertragsquelle ist, und sie *können* sich höhere Unternehmenssteuern leisten, weil sie neben der reinen Steuerbelastung viele andere Standortvorteile haben. Die ressourcenschwachen Kantone wiederum erheben nicht deswegen geringe Unternehmenssteuern, weil sie im Geld schwimmen, sondern weil die Niedrigsteuerstrategie eine sinnvolle Reaktion auf den Tatbestand fehlender natürlicher Standortvorteile ist.

Die Idee der Steuerdumpingregel ist fehlgeleitet.

Zudem ist es widersinnig, auf der einen Seite von den ressourcenschwachen Kantonen stärkere Bemühungen um Attraktivität zu fordern, ihnen aber auf der anderen Seite zu verbieten, das über niedrige Steuern zu tun. Überhaupt war ein wesentlicher Bestandteil der NFA die Abschaffung der Zweckbindung der Transfers zur Erhöhung der Steuerautonomie der Kantone. Ein Zwang, Transfers für den Leistungsausbau oder den Schuldenabbau statt für Steuersenkungen zu verwenden, würde gegen dieses Prinzip verstossen.

## 2.1\_ Dotierung des Ressourcenausgleichs

Die wohl intensivsten politischen Diskussionen liefen in den letzten Jahren über die Höhe des Ressourcenausgleichs. Gemäss Gesetz (Art. 5 Abs. 2 FiLaG) steigt der Gesamtbeitrag der ressourcenstarken Kantone proportional zu deren (aggregiertem) Ressourcenpotenzial, und der Beitrag des Bundes proportional zum Ressourcenpotenzial *aller* Kantone. Eine «manuelle» Anpassung ist alle vier Jahre durch die eidgenössischen Räte möglich. Diese Konstruktion sollte die Volatilität der Transfers beschränken (was sie auch getan hat), sie erweist sich aber in verschiedener Hinsicht als ungünstig:

14 Die grössten Beiträge aus dem Härtefallausgleich erhalten NE und FR. Die 95,5 Mio. Fr., die der Kanton NE 2017 netto aus diesem Topf erhält, entsprechen 3,1% seiner Gesamteinnahmen (inkl. Gemeinden) aus dem Jahr 2014, die 120 Mio. Fr. des Kantons FR entsprechen 2,9%. NE ist mit einem Ressourcenindex von 97% allerdings «gefährlich» nah an der Schwelle von 100%, ab der der Kanton seine Berechtigung für den Härtefallausgleich ohnehin verlieren würde. Eine Abschaffung des Härtefallausgleichs wäre für diese Kantone also nicht schmerzlos, aber verkraftbar.

15 Neuere Daten sind noch nicht verfügbar. Der Finanzausgleich von 2017 stützt sich auf die Steuerjahre 2011–2013 ab.

01\_ Inhaltlich: Es ist unlogisch, die Dotierung des Ressourcenausgleichs nicht an die tatsächlichen Disparitäten zwischen den Kantonen zu binden. Steigt z.B. das Ressourcenpotenzial der Empfängerkantone schneller als jenes der Geberkantone, verkleinert sich die Disparität – und trotzdem steigen sowohl der Transferbeitrag des Bundes als auch jener der Geberkantone. Genau das passierte in den letzten Jahren, was zur Folge hatte, dass die effektive Mindestausstattung (jener Wert, auf den der schwächste Kanton gehoben wird) die gesetzlich vorgesehene Richtgrösse von 85 % (des mittleren standardisierten Pro-Kopf-Steuerertrags) immer deutlicher überschritt.

Es ist unlogisch, die Dotierung des Ressourcenausgleichs nicht an die tatsächlichen Disparitäten zwischen den Kantonen anzubinden.

02\_ Technisch: *Wenn* die Dotierung schon an Niveaus statt an Disparitäten angebunden wird, dann sollten es die aggregierten Steuererträge sein, nicht das aggregierte Ressourcenpotenzial (also die Steuerbasis), denn Letzteres ist keine reale Grösse, sondern wird vom Bund berechnet (vgl. Abbildung A im Anhang) – es kann sich bei technischen Anpassungen der Berechnung verändern, ohne dass sich an den Steuereinnahmen der Kantone etwas ändert.<sup>16</sup> So geschehen 2016, als eine (inhaltlich korrekte) Erhöhung der Gewichtung der steuerbaren Vermögen das Ressourcenpotenzial im Durchschnitt um 4 % aufblähte, womit auch die Dotation um 4 % stieg – bei unveränderten Disparitäten in den standardisierten Steuererträgen.<sup>17</sup>

03\_ Politökonomisch: Die Vorstellung, die eidgenössischen Räte würden eine wegen 01\_ und 02\_ mögliche Fehlentwicklung der Dotierung gemäss objektiven Kriterien<sup>18</sup> korrigieren, entspricht nicht den politischen Realitäten. Im Sommer 2015 stand eine solche Korrektur (nach unten) an. Sie scheiterte am Widerstand der ressourcenschwachen Kantone, die vor allem im Ständerat eine Stimmenmehrheit haben. Zu einer leichten Senkung konnte man sich durchringen, eine Korrektur bei der Berechnung der Ressourcenstärken frass die Einsparungen allerdings gleich wieder auf (vgl. 02\_).

So kommt es, dass der schwächste Kanton, nämlich Jura, 2017 vom Ressourcenausgleich auf 87,8 % der mittleren Ressourcenstärke gehoben wird, womit das Ziel deutlicher denn je überschritten ist. 2017 werden 771 Mio. Fr. mehr umverteilt als zum Erreichen des Richtwerts von 85 % nötig wären. Durch eine solche Entwicklung des Finanzausgleichs wird die Solidarität zwischen den Kantonen strapaziert. In den letzten Jahren waren darum Forderungen zu hören, die Zahlungen seien an Bedingungen zu knüpfen wie z.B. eine Mindeststeuerbelastung oder die Zweckbindung

16 Oder ein anderes Beispiel: Senkten alle Kantone ihre Steuern um 20 % und stiege damit ihr Ressourcenpotenzial (also sozusagen die Steuerbasis) derart – nämlich um 25 % – dass sich an den tatsächlichen Steuererträgen nirgends etwas ändern würde, so hätte das einen Anstieg der Dotierung des Ressourcenausgleichs um 25 % zur Folge.

17 [www.avenir-suisse.ch/49611/644-millionen-zu-viel-fuer-den-finanzausgleich/](http://www.avenir-suisse.ch/49611/644-millionen-zu-viel-fuer-den-finanzausgleich/)

18 In Art. 5 Abs. 1 FiLaG ist das sogar gesetzlich verankert: «Sie (die Bundesversammlung) berücksichtigt (bei der Festlegung der Dotation) die Ergebnisse des (vom Bundesrat verfassten) Wirksamkeitsberichtes».

gewisser Beiträge – alles Dinge, die man mit Einführung des NFA abgeschafft hatte, weil sie die Steuerautonomie einschränken und zu einem ineffizienten Einsatz von Steuergeldern führen.

### **Am Ziel der Mindestausstattung orientieren**

Die einzig richtige Massnahme ist die Entpolitisierung der Dotation des Ressourcenausgleichs und deren Anbindung an die tatsächlichen Disparitäten, um eine Mindestausstattung von fix 85 % zu garantieren. Diesen Vorschlag formulierte Avenir Suisse schon im Sommer 2015.<sup>|<sup>19</sup></sup> Er wurde verschiedentlich aufgenommen. Auf Anregung eines Postulats von Petra Gössi (NR SZ) wird der Bund im dritten Wirksamkeitsbericht (Periode 2016–2019) eine solche Massnahme diskutieren. Auch eine von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingesetzte Arbeitsgruppe schlägt die Entpolitisierung der Dotation vor, allerdings – als Tribut an die Mehrheitsfähigkeit des Vorschlags – bei einer Mindestausstattung von fix 86 %.<sup>|<sup>20</sup></sup> Nun haben sich die Kantone aber nicht einmal auf diesen Wert einigen können, neu werden wohl 86,5 % angepeilt. Das zeigt deutlich, dass die individuellen finanziellen Interessen der Kantone die inhaltlichen Argumente im Zweifelsfall überwiegen, denn inhaltlich ist die Sache klar: Im Rahmen der NFA hatte man sich auf 85 % geeinigt, gegenüber 2008 sind die Steuerbelastungsunterschiede zwischen Geber- und Nehmerkantonen deutlich gesunken, darum gibt es sachlich keinen Anlass, das Umverteilungsziel zu erhöhen. Obwohl also erst ein Fehler in der Konstruktion des Ressourcenausgleichs zu den erhöhten Zahlungen geführt hat, hindert das die Empfängerkantone nicht daran, bei der Korrektur dieses Fehlers einen erheblichen Teil der so gewonnenen Privilegien gesetzlich abzusichern.<sup>|<sup>21</sup></sup>

Die individuellen finanziellen Interessen der Kantone überwiegen die inhaltlichen Argumente im Zweifelsfall.

Auch mit Blick auf die Unternehmenssteuerreform III (USR III, siehe s. 26ff.) empfiehlt es sich, von der Bindung der Dotation an die Veränderung des Ressourcenpotenzials abzuweichen und sich stattdessen explizit am Ziel der Mindestausstattung zu orientieren. Neugewichtungen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials werden zu Veränderungen des aggregierten Ressourcenpotenzials führen, ebenso (aber unabhängig davon) wird sich der aggregierte Steuerertrag der Kantone ändern. Sollten diese Veränderungen nicht zufälligerweise in die gleiche Richtung und ähnlich stark ausfallen, wären erneute Fehlreaktionen des Ressourcenausgleichs die Folge.

Da die Rückkehr zur Mindestausstattung von 85 % kurzfristig aber offensichtlich nicht mehrheitsfähig ist, könnte man sich im realen politi-

19 [www.avenir-suisse.ch/46775/eine-loesung-im-finanzausgleichsstreit/](http://www.avenir-suisse.ch/46775/eine-loesung-im-finanzausgleichsstreit/)

20 [www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA\\_und\\_interkantonale\\_Zusammenarbeit/Bericht-Optimierung-Finanzausgleich-20160303-d.pdf](http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/Bericht-Optimierung-Finanzausgleich-20160303-d.pdf) (Empfehlung 3)

21 Diese Kritik richtet sich nicht spezifisch an die Vertreter der Empfängerkantone. Die Geberkantone orientieren sich selbstverständlich ebenso an ihren finanziellen Interessen. Für Parlamentarier ist es generell risikoreich, gegen die direkten finanziellen Interessen ihres Kantons und damit ihrer Wählerschaft zu stimmen.

schen Prozess eine zeitliche Staffelung vorstellen: Von 87,8 % im Jahr 2017 könnte die Mindestausstattung jährlich um 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden, womit man erst ab 2023 wieder zurück bei den gesetzlich vorgesehenen 85 % wäre. Bis dann kann sich an den Steuerkraftdisparitäten zwischen den Kantonen einiges ändern, vor allem auch wegen der USR III. Beim jetzigen Dotierungsmechanismus könnte die effektive Mindestausstattung bei deutlichen Verwerfungen auch einmal unter 85 % fallen (so geschehen z.B. 2010 und 2011). Langfristig kann eine fix garantierte Mindestausstattung von 85 % also den Empfängerkantonen ebenso zu Gute kommen wie den Geberkantonen.

Langfristig kann eine fix garantierte Mindestausstattung von 85 % den Empfängerkantonen ebenso zu Gute kommen wie den Geberkantonen.

## 2.2\_ Bewahrung des Standortwettbewerbs

Die zweite oft diskutierte Frage lautet: Wie stark darf bzw. soll der Finanzausgleich den Standortwettbewerb zwischen den Kantonen verringern? Hier soll vorweggenommen werden: Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die reinen finanzpolitischen Anreize nur *ein* Faktor für die Intensität des Standortwettbewerbs sind. In den Folgejahren des Inkrafttretens der NFA haben verschiedene Kantone ihre Steuern deutlich gesenkt (z.B. Brülhart und Schmidheiny (2013): 12ff). Das ist aber vor allem ein Indiz für die sehr wettbewerbsfeindliche Ausgestaltung des früheren Regimes, nicht so sehr für eine sonderlich wettbewerbsfördernde des aktuellen. |<sup>22</sup> Denn dieser Wettbewerb resultierte in erster Linie aus einer Art «Statuskonkurrenz» zwischen den Kantonen. Die geografische Nähe der Kantone zueinander schafft transparente Vergleichsmöglichkeiten und ermöglicht damit erst das Begehren der Politiker oder die Forderung der Stimmbürger, ihr Kanton möge «besser» als der Nachbar sein, also bessere Leistungen zu einem tieferen Preis (Steuerbelastung) anzubieten. |<sup>23</sup>

Rein finanzpolitisch bremst hingegen schon der dreiteilige Staatsaufbau den Steuerwettbewerb deutlich: |<sup>24</sup> Die Kantonssteuern machen nur einen Teil der gesamten Steuerbelastung aus. Beträgt dieser Teil z.B. 40 %, so führt eine Steuersenkung auf Kantonsebene um 20 % – unter der Voraussetzung, dass die Belastung durch die Gemeinden dieselbe bleibt |<sup>25</sup> – nur zu einem Rückgang der Gesamtsteuerbelastung um 8 % (0,4 mal 20 %). Die unmittelbar aus der Steuersenkung resultierenden Einbussen gehen hingegen ausschliesslich zu Lasten des Kantonsbudgets. Damit diese Einbussen in der mittleren Frist kompensiert werden, müsste das Steuersubstrat schon sehr empfindlich auf Veränderungen der Steu-

22 Brülhart und Schmidheiny (2013) nennen als weitere mögliche Gründe für die Steuersenkungen die generell gute Konjunkturlage in jener Zeit und die Ausschüttungen der SNB.

23 siehe [www.avenir-suisse.ch/32117/standortwettbewerb-dank-direkter-demokratie/](http://www.avenir-suisse.ch/32117/standortwettbewerb-dank-direkter-demokratie/) für eine ausführlichere Diskussion hierzu

24 siehe [www.avenir-suisse.ch/31898/der-schein-steuerwettbewerb/](http://www.avenir-suisse.ch/31898/der-schein-steuerwettbewerb/) für eine ausführlichere Diskussion hierzu

25 Das ist der Fall, wenn der Kanton an seinem Steuerfuss schraubt. Eine Änderung der Steuersätze würde hingegen (bei konstanten kommunalen Steuerfüssen) auch die Einnahmen der Gemeinden beeinflussen. Eine derartige Steuersenkung – so sie denn gegen den Widerstand der Gemeinden, die möglicherweise um ihre Steuererträge fürchten, durchgebracht wird – wäre also wirkungsvoller. Immer gilt das Argument des dreiteiligen Staatsaufbaus hingegen für die Gemeinden.

erbelastung reagieren. |<sup>26</sup> Dieselbe Überlegung gilt für den Standortwettbewerb im Allgemeinen: Zusätzliche Steuereinnahmen wegen eines guten «Preis-Leistungs-Verhältnisses» des Kantons kommen auch den Gemeinden des Kantons und dem Bund zu Gute, obwohl die Anstrengungen auf Kantonsebene stattgefunden haben.

### Die Grenzabschöpfungsquoten im Ressourcenausgleich

Erst hier kommt dann als weitere wettbewerbshemmende Komponente besagter Finanzausgleich ins Spiel. Kann ein Kanton über eine politische Innovation, über Steuersenkungen oder mit Investitionen in die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur gute Steuerzahler anziehen, fordert der Ressourcenausgleich seinen Tribut. Die Grenzabschöpfungsquote (GAQ) sagt aus, um wie viele Rappen (pro Kopf) der Transfer aus dem Ressourcenausgleich gekürzt wird – oder, im Falle eines Geberkantons, die Zahlung *an* den Ressourcenausgleich steigt – wenn der standardisierte Pro-Kopf-Steuerertrag (durch eine Zunahme des Steuersubstrats) um 1 Fr. steigt. Sie ist damit ein Mass dafür, wie weit der Finanzausgleich die finanzpolitischen Anreize für eine Teilnahme im Standortwettbewerb eliminiert.

Die Auszahlungsformel des Ressourcenausgleichs wird jährlich so geeicht, dass die GAQ für den schwächsten Kanton (2017: JU) genau 100 % beträgt. Für ihn ist die Kurve des standardisierten Steuerertrags nach Ausgleich flach (schwarze Kurve der oberen Grafik von *Abbildung 6*), sprich: seine Gesamteinnahmen sind unabhängig von der eigenen Ressourcensstärke. Darüber nimmt die GAQ ab, Leistung beginnt sich langsam zu lohnen (schwarze Kurve der unteren Grafik von *Abbildung 6*).

Dass die GAQ für den schwächsten Kanton per Definition bei 100 % liegt und aktuell etwa für die Hälfte aller Kantone 60 % übertrifft, wurde schon verschiedentlich kritisiert. Ausgerechnet für ressourcenschwache Kantone bestehen also kaum finanzpolitische Anreize, sich zu verbessern. Allerdings ist einzuwenden: Substanzielle GAQ lassen sich in einem Finanzausgleich nie ganz verhindern. Das gilt völlig analog zu den impliziten Grenzsteuersätzen in einem System der sozialen Sicherung. Auch dort ist eine genügende Absicherung nicht leistungsfähiger Individuen verbunden mit einer impliziten Besteuerung von Leistung. Je höher die Absicherung, desto höher die impliziten Grenzsteuersätze bzw. die GAQ. Der Finanzausgleich des Bundes schneidet im Vergleich mit den kantonalen Systemen zum interkommunalen Finanzausgleich noch ziem-

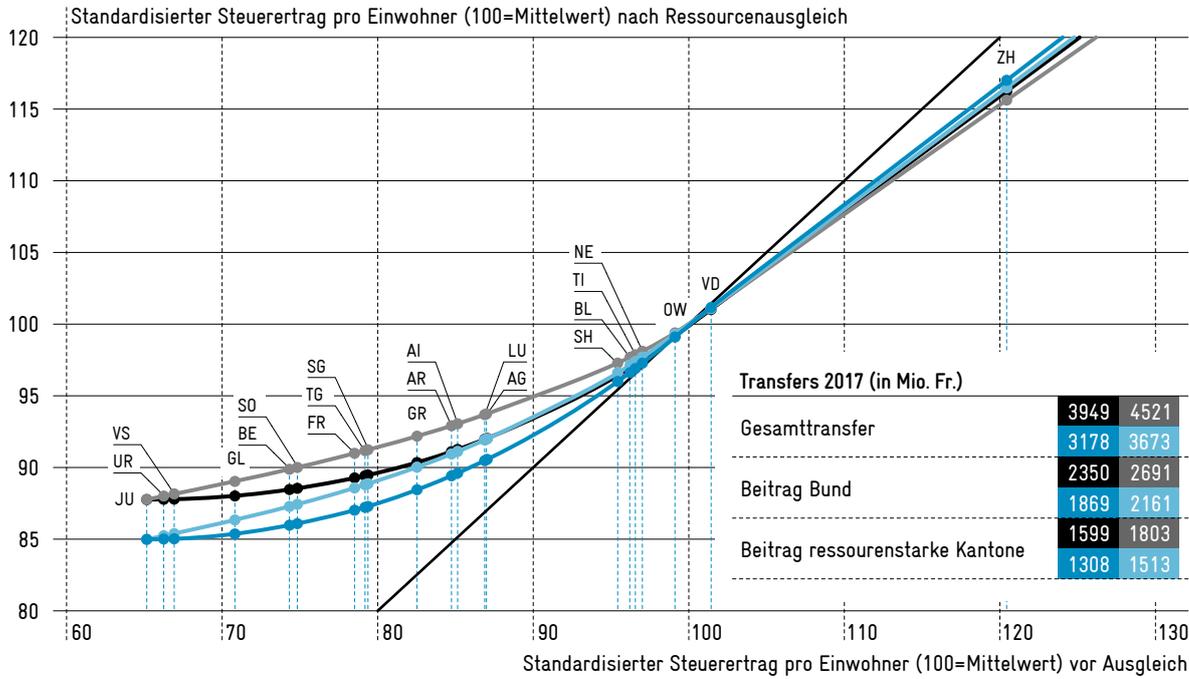
Ausgerechnet für ressourcenschwache Kantone bestehen kaum finanzpolitische Anreize, sich zu verbessern.

26 Ökonomisch ausgedrückt müsste in diesem konkreten Beispiel die Steuerelastizität  $-3,125$  – bzw. bei infinitesimal kleiner Änderung der Steuerbelastung  $-2,5$  – betragen, damit der effektive Steuerertrag des Kantons konstant bleibt. Derart hohe Steuerelastizitäten weist kaum eine Studie nach: Brühlhart und Schmidheiny (2013: 34f) schätzen für die Top-10 %-Einkommensbezüger eine langfristige Steuerelastizität von ca.  $-0,5$  und für die Top-1% von ca.  $-1$ . Zwei Metastudien von de Mooij und Ederveen (2005) sowie Feld und Heckemeyer (2009) kommen für die Steuerelastizität ausländischer Direktinvestitionen, die zweifellos viel mobiler sind als durchschnittliches Steuersubstrat, auf Werte von ca. 4 (de Mooij/Ederveen) bzw.  $1,39 - 1,68$  (Feld/Heckemeyer).

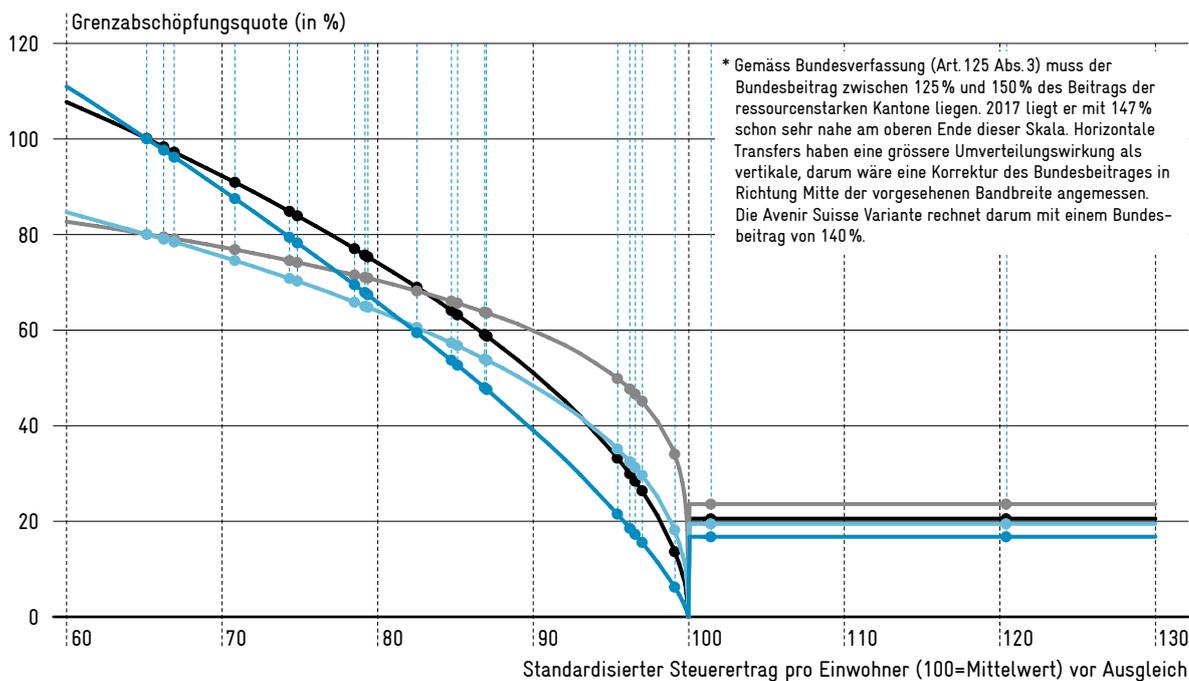
Abbildung 6

Der Zielkonflikt beim Ressourcenausgleich

Aus den Optionen «max. GAQ: 100% oder 80%» und «Mindestausstattung: 2017 (87,8%) oder wie gesetzlich vorgesehen (85%)» ergeben sich die vier hier dargestellten Varianten für den Ressourcenausgleich. Die Senkung der GAQ für die schwächsten Kantone bedeutet unweigerlich eine weniger gezielte Umverteilung (schwarze vs. graue Kurve und blaue vs. hellblaue Kurve). Das System würde damit (bei gegebener Unterstützung des schwächsten Kantons) um ca. eine halbe Milliarde Fr. teurer. Eine Senkung der GAQ für die schwächsten Kantone bedeutet zudem eine Erhöhung der GAQ für die weniger schwachen. Gesamthaft hilft eine geringere Mindestausstattung natürlich, die GAQs generell zu senken.



Variante 2017: effektive Mindestausstattung 87,8%; Beitrag Bund 147%: ■ Max. GAQ 100% ■ Max. GAQ 80%  
 Variante Avenir Suisse: Mindestausstattung 85%; Beitrag Bund 140%\*: ■ Max. GAQ 100% ■ Max. GAQ 80%



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

lich gut ab. Dort gilt für weit über die Hälfte aller Gemeinden – die immerhin 40 % der gesamten Schweizer Bevölkerung auf sich vereint – eine GAQ von 100 %.<sup>|27</sup>

Trotzdem hat sich auch die erwähnte Arbeitsgruppe der Kantone dieses Problems angenommen. Sie schlägt für Kantone, deren Ressourcenindex nach dem Finanzausgleich zwischen 90 % und 100 % liegt, die Einführung eines Anreizsystems vor: Die Transfers an sie sollen Jahr für Jahr um 2 % gekürzt werden.<sup>|28</sup> Diese Massnahme erscheint aus zwei Gründen wenig hilfreich:

01\_ Die GAQ sind in diesem Bereich moderat (<60 %), für diese Kantone lohnt sich Leistung also eher als für die ganz schwachen. Ein Anreizsystem ist deshalb gerade hier nicht nötig. Wenn überhaupt, dann müsste man befürchten, dass ein betroffener Kanton wegen dieser Massnahme einen kurzfristigen Rückgang des Ressourcenpotenzials unter 90 % billigend in Kauf nimmt, weil er danach wieder im vollen Umfang bezugsberechtigt ist.

02\_ Die Transfers an diese Kantone sind aufgrund des progressiven Verlaufs der Zuschüsse sehr gering.<sup>|29</sup> Entsprechend klein wären Einsparungen durch diese Massnahme.

### Massnahmen gegen hohe Grenzabschöpfungsquoten

Wollte man für diese Kantone eine Senkung der GAQ erreichen, dann wäre die deutlich konsequentere Massnahme die Beschränkung der Mindestausstattung auf jene 85 %, die das Gesetz als Richtwert nennt. Wie das den Verlauf der GAQ beeinflusst, sieht man in *Abbildung 6* (schwarze vs. blaue Kurve). Für Kantone mit nicht allzu stark ausgeprägter Ressourcenschwäche ergeben sich spürbar tiefere GAQ.

Nun sind aber wie gesagt nicht diese Kantone in erster Linie von hohen GAQ betroffen, sondern die ganz ressourcenschwachen. Über eine weniger starke Progression der Zuschüsse könnte z.B. die GAQ für den schwächsten Kanton auf 80 % verringert werden. Bei der jetzigen Mindestausstattung ergäbe sich dann in der *Abbildung* die graue Kurve, bei der auf 85 % verringerten Mindestausstattung die hellblaue. Eine weniger starke Progression verursacht aber im Gegenzug einen Anstieg der GAQ für die Kantone nahe am Durchschnitt – und vor allem eine Verteuerung des Systems, gegeben ein fixes Ziel für die Mindestausstattung (vgl. *Tabelle* in *Abbildung 6*). Das ist das Dilemma, dem auch die Systeme der sozia-

Eine weniger starke Progression verursacht im Gegenzug eine Verteuerung des Systems, gegeben ein fixes Ziel für die Mindestausstattung.

27 für eine genauere Diskussion hierzu siehe *Rübli (2013): 110–117*

28 Empfehlung 5 von [www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA\\_und\\_interkantonale\\_Zusammenarbeit/Bericht-Optimierung-Finanzausgleich-20160303-d.pdf](http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/Bericht-Optimierung-Finanzausgleich-20160303-d.pdf)

29 2017 kommt zwar eine Rekordzahl von 10 Kantonen (AI, AR, AG, BL, GR, LU, NE, OW, SH, TI) nach dem Ausgleich auf einen Ressourcenindex von 90 %–100 % (was natürlich auch mit der rekordhohen effektiven Mindestausstattung von 87,8 % zu tun hat), trotzdem gehen an diese Kantone nur 659 Mio. der 3,95 Mrd. gesamthaft an die ressourcenschwachen Kantone ausbezahlt Franken. 2011 dagegen waren z.B. (wie in anderen Jahren) nur 4 Kantone (BL, NE, SH, TI) betroffen, die zusammen gerade einmal 38 Mio. Fr. aus dem Ressourcenausgleich bezogen. Eine jährliche Kürzung dieser Beträge um 2 % generiert keine signifikanten Einsparungen.

len Sicherung nicht entkommen: Je gezielter man die Schwachen unterstützt, desto geringer ist ihr Anreiz, eigene Anstrengungen für eine Verbesserung ihrer Situation zu unternehmen, je stärker man aber diesen Fehlanreiz verhindern will, desto mehr muss man mit der Giesskanne umverteilen. Im hier vorliegenden Fall würde man sich eine Senkung der GAQ für den schwächsten Kanton von 100 % auf 80 % mit ca. einer halben Milliarde Franken erkaufen (siehe Tabelle in *Abbildung 6*). Vor allem angesichts der eingangs erwähnten Erkenntnis, dass die finanzpolitischen Anreize nicht alles sind, scheint dieser «Deal» eher ungünstig.

### 2.3\_ Finanzpolitische Massnahmen der USR III

Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) will die Schweiz die Besteuerung von juristischen Personen auf eine international akzeptierte Basis stellen und gleichzeitig die internationale Wettbewerbsfähigkeit wahren. Bisher besteuern die Kantone Gesellschaften, deren Aktivitäten vorwiegend auslandsbezogen sind, als gemischte Gesellschaften privilegiert.<sup>30</sup> Das hat zu einer deutlichen Verlagerung international mobiler Gewinne in die Schweiz geführt. In den letzten Jahren beliefen sich die privilegiert besteuerten Gewinne auf jeweils ca. 50 Mrd. Franken, was beinahe dem Wert der nicht privilegierten Gewinne entspricht. Der Bund, der diese Gewinne zum normalen Tarif von 8,5 % besteuert<sup>31</sup>, erzielte damit Einnahmen von etwa 4 Mrd. Fr. jährlich, die Kantone zusammen etwa 1,6 Mrd. Fr.<sup>32</sup> Da die Kantone generell 17 % der direkten Bundessteuer einbehalten können, gehen letztlich etwa 3,3 Mrd. Fr. an den Bund und 2,3 Mrd. Fr. an die Kantone.<sup>33</sup>

Diese selektiven Steuerprivilegien an Gesellschaften mit starkem Auslandsbezug werden von der OECD und der EU nicht mehr akzeptiert, was in verschiedenen Ländern bereits zu einer veränderten Praxis geführt hat. Auch in der Schweiz sollen sie deshalb mit der USR III durch Steuermodelle ersetzt werden, die eine tiefere Besteuerung der Gewinne nur noch auf Basis volkswirtschaftlich fundierter Prinzipien erlauben, beispielsweise der Förderung von Innovationen und Investitionen. Dazu gehören z.B. die privilegierte Besteuerung von Lizenzerträgen, die Möglichkeit für eine höhere Abzugsfähigkeit von Forschungs- und Entwicklungsausgaben, eine zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital oder Anpassungen bei der Kapitalsteuer.<sup>34</sup> Die USR III wurde im Sommer 2016 von den eidgenössischen Räten verabschiedet, die Volksabstimmung dazu findet am 12. Februar 2017 statt.

Die selektiven Steuerprivilegien an Gesellschaften mit starkem Auslandsbezug werden von der OECD und der EU nicht mehr akzeptiert.

30 Hinzu kommen heute weniger relevante Domizilgesellschaften («Briefkastenfirmen»), Gesellschaften mit Holdingprivileg und weitere spezielle Kategorien.

31 Wegen der Selbstabzugsfähigkeit der Gewinnsteuern resultiert ein effektiver Satz von 7,83 %.

32 Die jährlichen Gesamteinnahmen aus der Besteuerung juristischer Personen betragen in den letzten Jahren beim Bund etwa 8,5 Mrd. Fr. und bei den Kantonen total etwa 11 Mrd. Fr.

33 17 % von 4 Mrd. Fr. entsprechen einem Transfer von 680 Mio. Fr. an die Kantone.

34 für einen Überblick zu den Massnahmen der USR III siehe: [www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/steuern/steuern-national/reform-der-unternehmensbesteuerung--usr-iii-.html](http://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/steuern/steuern-national/reform-der-unternehmensbesteuerung--usr-iii-.html)

Bei den jetzigen ordentlichen Gewinnsteuersätzen würden wohl trotz der neuen Steuervergünstigungen viele der bisher privilegierten Unternehmen abwandern. Hauptleidtragender wäre der Bund, da er bisher von den Ansiedlungen am stärksten profitiert hat, wohingegen die Erträge der meisten Kantone bisher aufgrund der starken Privilegierung bescheidener waren. Gesamthaft liessen sich die Verluste an Steuereinnahmen aber minimieren, wenn die Kantone ihre ordentlichen Steuersätze senken, und zwar je stärker, desto grösser ihr Anteil an Statusgesellschaften und je höher ihr bisheriger ordentlicher Steuersatz ist (Salvi und Zobrist 2013: 116–119). So ergeben sich aber für die Kantone die deutlich höheren Verluste als für den Bund, und vor allem sind diese Verluste (gegenüber dem Status quo) ungleich verteilt. Es liegt darum auf der Hand, dass mit den steuerpolitischen Reformen auch einige finanzpolitische Fragen verbunden sind.

### Gewichtung der Unternehmensgewinne

Im jetzigen Finanzausgleich werden die Unternehmensgewinne 1:1 zu den anderen Komponenten des kantonalen Ressourcenpotenzials addiert, die Gewinne der Statusgesellschaften werden gemäss ihrer viel geringeren Steuerausschöpfung deutlich schwächer gewichtet in die Rechnung einbezogen<sup>35</sup>. Für das Finanzausgleichsjahr 2017 (das auf den Steuerjahren 2011–2013 basiert) resultierte so über alle Kantone hinweg eine durchschnittliche steuerliche Ausschöpfung<sup>36</sup> der massgebenden<sup>37</sup> Einkommen von 24,56 % und der massgebenden Gewinne von 17,01 %. Die Ausschöpfungsquote lag bei den Unternehmensgewinnen also deutlich tiefer als bei den Einkommen. Bei einer «fairen» Berechnung des Ressourcenpotenzials müsste sich aber für alle massgebenden Steuerquellen die gleiche Ausschöpfung ergeben. Damit das 2017 der Fall wäre, müssten die Unternehmensgewinne mit einem Gewichtungsfaktor von 69,3 %<sup>38</sup> ins Ressourcenpotenzial einfließen. Die aktuelle Gewichtung von 100 % benachteiligt jene Kantone, in denen die Gewinnsteuerbasis im Verhältnis zur Einkommenssteuerbasis hoch ausfällt – derzeit am deutlichsten in NE, ZG, BS und SH.

Des Weiteren treibt sie die effektive GAQ im Bereich der Unternehmensbesteuerung in die Höhe: Weil ein *standardisierter* Steuerfranken bei den Unternehmenssteuern 2017 durchschnittlich nur 69 *effektive* Steuererrappen generiert, machen alle Kantone mit einer (standardisierten)

Bei einer «fairen» Berechnung des Ressourcenpotenzials müsste sich für alle massgebenden Steuerquellen die gleiche Ausschöpfung ergeben.

35 2013 resultierten für die Holdings, Domizilgesellschaften und gemischten Gesellschaften Gewichtungsfaktoren 2,6 %, 11,3 % und 12,3 %.

36 effektive Einnahmen aus dieser Steuerquelle in % der massgeblichen Steuerbasis dieser Steuerquelle

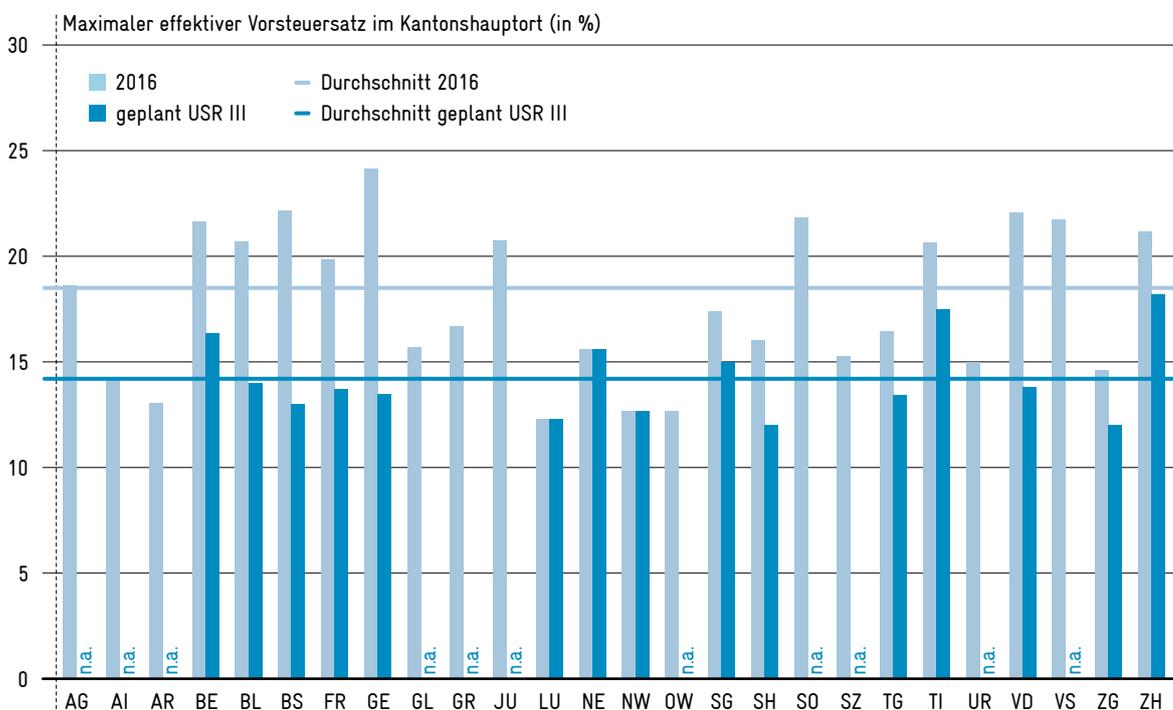
37 «Massgebend» ist ein Begriff, den die Eidgenössische Finanzverwaltung im Zusammenhang mit der Berechnung des Ressourcenpotenzials verwendet. Bei den Einkommen wird als «massgebend» die Summe aller Einkommensanteile über dem Steuerfreibetrag der direkten Bundessteuer bezeichnet. Vgl. hierzu *Abbildung A im Anhang*. Inkl. quellenbesteuerte Einkommen.

38 17,01 % sind 69,3 % von 24,56 %.

Abbildung 7

In vielen Kantonen deutliche Senkung des ordentlichen Gewinnsteuersatzes geplant

Die Grafik vergleicht die aktuellen ordentlichen Gewinnsteuersätze in den Kantonen (inkl. direkte Bundessteuer) mit den bei Inkrafttreten der USR III geplanten. Viele Kantone wollen ihren ordentlichen Satz deutlich senken – allen voran die Hochsteuerkantone GE und BS, die ihre wichtigen Unternehmen bisher mit Steuerprivilegien bielten.



Quelle: KPMG (2016), Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV): Folien des Medienseminars zur Unternehmenssteuerreform III

GAQ von über 69 %<sup>39</sup> rückwärts, wenn sich ihre Gewinnsteuerbasis vergrößert.<sup>40</sup> Noch stärker ist der Effekt, wenn man die tatsächliche Steuerbelastung in gewissen Tiefsteuernkantonen berücksichtigt. Appenzell Innerrhoden z.B. hat bei den Unternehmensgewinnen eine Steuer-ausschöpfung von 5,56 %. Pro zusätzlichem standardisiertem Gewinnsteuerfranken generiert er somit effektiv nur 22,6 Rappen Gewinnsteuern, wogegen der Zuschuss aus dem Ressourcenausgleich um 63 Rappen sinkt. Die effektive GAQ beträgt somit horrend 278 %.<sup>41</sup>

Die USR III sieht eine Korrektur dieses Missstandes vor, denn ohne Reaktion würde er sich weiter verschärfen: Viele Kantone planen deutliche Steuersenkungen (vgl. Abbildung 7), darüber hinaus verringern die neuen Steuervergünstigungen die effektive mittlere Steuerausschöpfung zusätzlich. Auf Basis des Finanzausgleichs 2014 hat der Bundesrat als «korrek-

39 2017 sind das die neun ressourcenschwächsten Kantone: JU, UR, VS, GL, BE, SO, FR, TG und SG

40 Diese Aussage gilt nur «ceteris-paribus», setzt also eine unveränderte Einkommenssteuerbasis voraus. Wird die Gewinnbasis durch Firmenansiedlungen erweitert (statt durch höhere Gewinne ansässiger Firmen), sind auch Veränderungen in der Einkommenssteuerbasis anzunehmen. Das würde den beschriebenen Effekt abschwächen.

41 Hier nicht berücksichtigt ist der Kantonsanteil von 17 % an der direkten Bundessteuer, der bei derart geringer kantonaler Steuerausschöpfung stark ins Gewicht fällt. Die effektive GAQ liege damit deutlich, läge aber immer noch sehr weit über 100%.<sup>f</sup>

ten» Gewichtungsfaktor 38,7% für die ordentlich besteuerten Gewinne und 15,1% für die in Lizenzboxen besteuerten Gewinne berechnet.<sup>42</sup> Diese Faktoren will er im Vierjahresrhythmus anpassen.

Es wäre sinnvoll, eine Neugewichtung der Unternehmensgewinne schon vor Inkrafttreten der USR III einzuleiten: Wird die Vorlage an der Volksabstimmung von Februar 2017 angenommen, wird sie 2019 in Kraft treten. Weil der Finanzausgleich aber einen Nachlauf von vier bis sechs Jahren auf die zugrundeliegende Steuerperiode hat, würde die Gewichtung erst ab 2025 voll korrigiert werden. Und falls die USR III an der Urne abgelehnt wird, müsste ohnehin unabhängig von der USR III eine Neugewichtung angestrebt werden.

Es wäre sinnvoll, eine Neugewichtung der Unternehmensgewinne schon vor Inkrafttreten der USR III einzuleiten.

### **Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer**

Vor der NFA erhielten die Kantone gesamthaft 30% der direkten Bundessteuer. 13 Prozentpunkte davon wurden im Rahmen des damaligen Finanzausgleichs an die Kantone verteilt. Diese wurden mit der NFA in den expliziten vertikalen Finanzausgleich überführt. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer beträgt also noch 17%. Diese 17% erhält jeder Kanton (nach wie vor) strikt gemäss dem Bundessteuerertrag, den er generiert (Bundesrat 2005a: 6132ff).

Die USR III ist sehr wichtig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten. Sie ist sozusagen alternativlos: Eine Ablehnung hätte vorerst die Beibehaltung international nicht mehr akzeptierter Steuerprivilegien zur Folge, und deren Abschaffung ohne die mit der USR III vorgesehenen Ersatzmassnahmen würde die öffentliche Hand höchst wahrscheinlich noch teurer zu stehen kommen, weil viele der bisher privilegierten Unternehmen schlicht abwandern würden.

Es kann deshalb nicht erstaunen, dass die USR III auch ein paar der politischen Durchsetzbarkeit geschuldete Kompromisse beinhaltet: So wurde ein Ausbau Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf 21,2% entschieden, was einem zusätzlichen Transfer vom Bund an die Kantone von 920 Mio. Fr. jährlich entspricht (EFD 2016). Als Grund für die Erhöhung wird das Wahren einer «Opfersymmetrie» genannt: Die Gewährung international akzeptierter, aber weniger zielgerichteter Steuerprivilegien und die vom Bund erhoffte, deutliche Senkung der ordentlichen kantonalen Gewinnsteuersätze führen zu deutlichen Einnahmeeinbussen bei den Kantonen, während der Bund weiterhin an seinem Gewinnsteuersatz von 8,5% festhält. Mit dem Erhöhen des Kantonsanteils auf 21,2% werden die Gesamteinbussen «gerecht» auf die Kantone und den Bund verteilt.

Mit Blick auf die reine Lehre der Steuerautonomie und Subsidiarität kontrastiert diese Massnahme mit dem Ziel, dass die Gebietskörperschaften ihre Staatsausgaben möglichst weitgehend aus selber gestaltbarem

42 [www.admin.ch/cb/d/gg/pc/documents/2452/Unternehmenssteuerreform-III\\_Anhang-3\\_de.pdf](http://www.admin.ch/cb/d/gg/pc/documents/2452/Unternehmenssteuerreform-III_Anhang-3_de.pdf)

Steueraufkommen bestreiten sollen. Auf Dauer konsequenter wäre es, wenn der Bund mit einer Steuersenkung dazu beitragen würde, das Abwandern von Steuersubstrat zu verhindern. Eine Senkung von 8,5% auf 7% würde den Kantonen deutlich mehr Handlungsspielraum bei der Unternehmensbesteuerung verschaffen, der vorgesehene Transfer von 920 Mio. Fr. entspräche (rein statisch betrachtet) einem Gegenwert von 0,87 Steuerprozentpunkten, also einer Senkung der Gewinnsteuer auf 7,63%.

Eine andauernde Existenz des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer generell kritisch zu beurteilen. Sie wurde, gedacht als temporäre Steuer, im 1. Weltkrieg eingeführt, um die steigenden Kosten für die Landesverteidigung bei gleichzeitig wegbrechenden Zollerträgen zu finanzieren. Dass im Zeitverlauf Aufgaben zentralisiert werden und diverse neue entstehen, kann angesichts von Globalisierung und zunehmender Mobilität nicht kritisiert werden, und dass der eidgenössische Fiskus daher auf diese Steuerhoheit angewiesen ist, liegt auf der Hand. Dass aber der Bund über seinen eigenen Bedarf hinaus Steuern erhebt, um sie wieder an die Kantone zurückzuzahlen, führt letztlich zu einer Einschränkung der Steuerautonomie der Kantone.<sup>|43</sup>

Von einigen Fachleuten<sup>|44</sup> wird interessanterweise auch die Steuerharmonisierung als Grund für das Festhalten des Bundes am Steuersatz von 8,5% genannt. Ein deutlich tieferer Satz könnte dazu führen, dass die effektive mittlere Gesamtsteuerbelastung<sup>|45</sup> der Reingewinne in den reicheren Gemeinden einiger Tiefsteuernkantone unter 10% zu liegen kommt – ein Ergebnis von dem man befürchte, es werde international nicht mehr akzeptiert.

### Der Ergänzungsbeitrag

Es ist klar, dass die USR III nicht in allen Kantonen die gleichen Auswirkungen haben wird. Am stärksten betroffen sind potenziell jene Kantone mit bisher hohen ordentlichen Gewinnsteuersätzen und einem grossen Anteil privilegiert besteuert Gewinne (z.B. BS, VD und GE), kaum betroffen dagegen jene, auf die das Gegenteil zutrifft (z.B. AR, OW, TG, UR). Ein Grund für Anpassungen des Finanzausgleichs ist das aber nicht. Veränderungen oder Verschiebungen des Steuersubstrats werden wie bisher teilweise durch den Ressourcenausgleich kompensiert und damit teilweise gemeinschaftlich getragen, und zwar je stärker, desto ressourcenschwächer der Kanton ist. Ein verbrieftes Recht auf den Status Quo hat kein Kanton. Die jetzigen Voraussetzungen, die einigen Kantonen eher zu Gute kommen als anderen, sind ja auch nicht durch Gottes Hand entstanden, sondern haben sich im komplexen, kaum planbaren Zusam-

Auf Dauer konsequenter wäre es, wenn der Bund mit einer Steuersenkung dazu beitragen würde, das Abwandern von Steuersubstrat zu verhindern.

43 Die Kantone selber sehen das aber offenbar anders: Es war der Ständerat, der eine Erhöhung des Kantonsanteils gegenüber den in der Botschaft vorgeschlagenen 20,5% auf 21,2% erwirkte.

44 Roland Fischer (Alt-Nationalrat, von 2001–2007 Projektleiter NFA bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung) und Martin Bucherer (bis 2016 Generalsekretär der Finanzdirektion des Kantons ZG) im persönlichen Gespräch.

45 die neuen Steuervergünstigungen und die Selbstabzugsfähigkeit der Gewinnsteuern eingerechnet

menspiel politischer und wirtschaftlicher Prozesse ergeben. Dass viele Kantonsvertreter den Status Quo trotzdem zur Messlatte ihrer Forderungen machen, liegt auf der Hand.

Eine Verwässerung des bisher «sauberen» Finanzausgleichs konnte weitgehend verhindert werden. Mit einer Ausnahme: Während einer Übergangszeit von 2023 bis 2029 soll ein Ergänzungsbeitrag verhindern, dass der standardisierte Pro-Kopf-Steuerertrag in den ressourcenschwächsten Kantonen unter einen gewissen nominal festgelegten Betrag fällt. Begründet wird das in der Botschaft zur USR III (Bundesrat 2015: 5123) folgendermassen: *«Bei gleich bleibendem Steuersubstrat ist zu erwarten, dass der Fiskalertrag wegen der erwarteten kantonalen Gewinnsteuersenkungen abnimmt. Damit würde das im FiLaG definierte Mindestausstattungsziel nominal abnehmen, d.h. die 85 % des durchschnittlichen standardisierten Steuerertrags pro Einwohner/in würden nur noch zur Finanzierung einer tieferen staatlichen Leistung ausreichen.»*

Diese Begründung legt ein statisches Denken offen und verkennt die Fähigkeit der Kantone zu eigenverantwortlichen Entscheidungen. Sollten die Einnahmen eines Kantons inkl. regulärem Finanzausgleich nicht genügen, um seine Leistungen auf gewohntem Niveau anzubieten, liegt es im Ermessen der Steuerzahler zu entscheiden, ob sie ein tieferes Niveau in Kauf nehmen oder einer Steuererhöhung zustimmen. Mit dieser Garantie einer nominalen Mindestausstattung (und damit de facto der Erhöhung der relativen Mindestausstattung) schafft der Bund ein die Selbstverantwortung der Kantone untergrabendes Präjudiz.

Betroffen von der Massnahme könnten die etwa sechs ressourcenschwächsten Kantone sein. Pro Jahr sollen 180 Mio. Fr. für den Ergänzungsbeitrag zur Verfügung stehen, gesamthaft sind das jene 1,26 Mrd. Fr., die aus dem (ohnehin schon viel zu langsamen) Wegfall des Härtefallausgleichs «frei» werden.

### Die Rolle der Städte

Am stärksten betroffen von den Folgen der USR III sind die Städte, denn auf kommunaler Ebene fällt der Grossteil der Unternehmenssteuern hier an. Deutliche Senkungen der Gewinnsteuersätze werden in den städtischen Budgets darum zu deutlich grösseren relativen Einbussen führen als in den kantonalen.<sup>|46</sup> Wenig überraschend brachte sich darum auch der Städteverband in die USR-Debatte ein.<sup>|47</sup> Seine (vergebliche) Forderung, der Bund möge mit seiner Kompensation auch die Gemeinden berücksichtigen, ist inhaltlich nachvollziehbar, aus föderaler Sicht aber abzulehnen. Schliesslich werden auch die Transfers des föderalen

Diese Begründung verkennt die Fähigkeit der Kantone zu eigenverantwortlichen Entscheidungen.

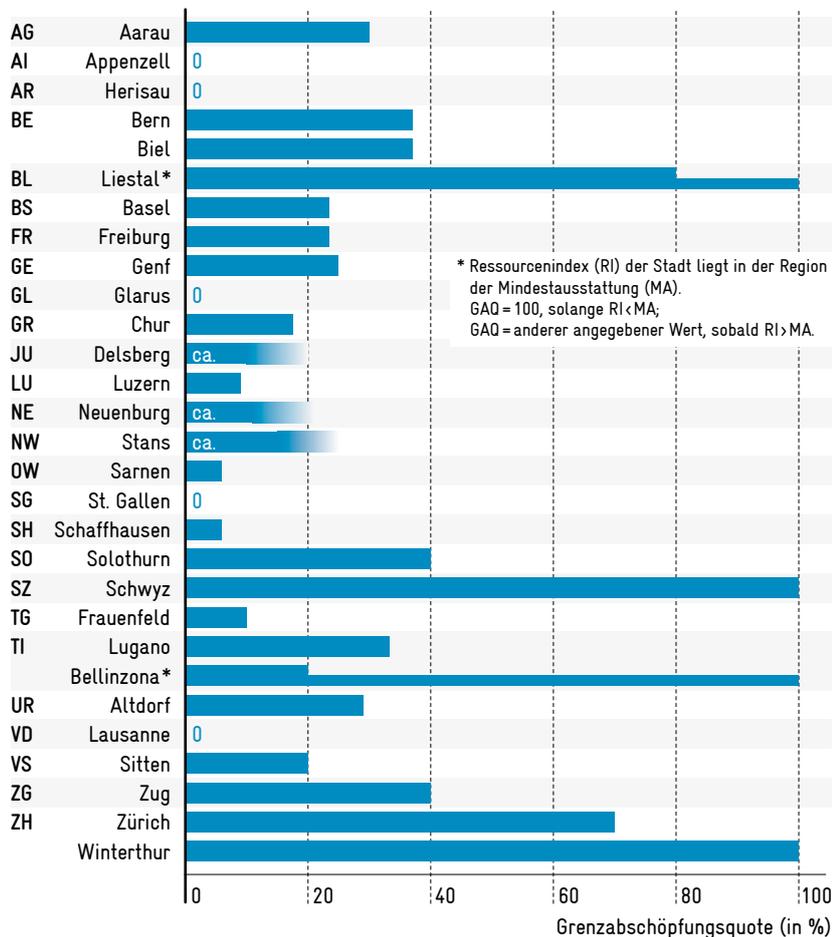
46 Umgekehrt gilt aber natürlich auch, dass die Städte besonders profitieren würden, sollte sich durch die allgemeinen Steuersenkungen und die Rechtssicherheit langfristig das Gewinnsteuersubstrat überproportional zu den Steuersenkungen erhöhen.

47 [staedteverband.ch/de/Info/Aktuell/Medien/Medienmitteilungen\\_2016/160603\\_USR\\_III:\\_Beruecksichtigung\\_Staete\\_unverzichtbar](https://staedteverband.ch/de/Info/Aktuell/Medien/Medienmitteilungen_2016/160603_USR_III:_Beruecksichtigung_Staete_unverzichtbar)

Abbildung 8

Einbussen werden unterschiedlich stark kompensiert

Die Grafik zeigt die Grenzabschöpfquoten (GAQ) aller Städte über 50 000 Einwohner und aller Kantonshauptorte. Die GAQ einer Stadt ist abhängig von der Ausgestaltung des interkommunalen Ressourcenausgleichs in ihrem Kanton und von der Ressourcenstärke der Stadt (Geber, Empfänger). Eine GAQ von 100% bedeutet, dass jegliche Änderung der Steuerkraft durch den Ressourcenausgleich kompensiert wird, 0% bedeutet keinerlei Kompensation.



Quelle: Eigene Einschätzung gemäss den kantonalen Finanzausgleichsgesetzen und -verordnungen

Finanzausgleichs, obwohl sie sich an den Steuererträgen der Kantone inklusive ihrer Gemeinden orientieren, einzig an die Kantone ausgerichtet – ohne sie anzuweisen, die Transfers gemäss vergleichbaren Kriterien teilweise an die Gemeinden weiterzuleiten. Ebenso wirkungslos war letztendlich der Druck des Städteverbandes, die Kantone im Gesetz zur USR III wenigstens dazu anzuhalten, die Gemeinden bei ihren Massnahmen zu berücksichtigen.

Eine solche Weisung wäre angemessen gewesen, weitergehende Interventionen wie z.B. eine direkte Berücksichtigung der Städte durch den Bund wären hingegen nicht nur angesichts des föderalistischen Staatsaufbaus fragwürdig, sondern auch inhaltlich schwierig umzusetzen, denn

die Ausgangslage präsentiert sich von Kanton zu Kanton anders. In einigen Kantonen führt ein starker horizontaler interkommunaler Finanzausgleich dazu, dass allfällige Einbussen von Zentrumsgemeinden zu wesentlichen Teilen von der Gesamtheit der Gemeinden getragen werden, in anderen wirkt für ressourcenstarke Gemeinden (zu denen die Städte meistens gehören) keinerlei Kompensationsmechanismus (vgl. Abbildung 8).

Eine mögliches Zugeständnis der Kantone an die Städte wäre eine Erhöhung der Steuerautonomie der Gemeinden: Bisher können die Gemeinden in den meisten Kantonen (wenn überhaupt) nur einen Steuerfuss festlegen, der für die Besteuerung der natürlichen Personen wie auch für die Besteuerung der juristischen Personen gilt.<sup>48</sup> Dürften die Gemeinden für die juristischen Personen einen separaten Steuerfuss festlegen, würde das Städten, die tatsächlich davon überzeugt sind, durch die Senkung des Gewinnsteuersatzes auch langfristig erhebliche Einnahmeverluste zu erleiden, erlauben, diesen Verlusten mit einer selektiven Erhöhung des Steuerfusses für juristische Personen entgegenzuwirken. Genau darin liegt aber auch die Gefahr eines solchen Ausbaus der Steuerautonomie: Die Zentren, in denen ja ein Grossteil der Unternehmen angesiedelt ist, könnten mit ihrem Verhalten eine konsequente kantonale Steuerstrategie konterkarieren.

Ein mögliches Zugeständnis der Kantone an die Städte wäre eine Erhöhung der Steuerautonomie der Gemeinden.

---

<sup>48</sup> In 10 Kantonen (AG, AI, AR, BS, GR, NE, NW, OW, SG und VS) haben die Gemeinden bei den juristischen Personen gar keine Steuerautonomie, es gilt ein kantonsweiter Einheitssteuerfuss (*ESTV 2016: 61ff*). In 13 Kantonen gilt der kommunale Steuerfuss sowohl für die Besteuerung natürlicher als auch für die Besteuerung juristischer Personen. In 3 Kantonen (BL, FR, SO) können die Gemeinden hingegen für die juristischen Personen einen anderen Steuerfuss festlegen als für die natürlichen: In FR machen derzeit (2016) 31 von 150 Gemeinden (21%) von diesem Recht Gebrauch, es gibt etwa gleich viele Abweichungen nach oben wie nach unten. In SO sind es 36 der 109 Gemeinden (33%), es gibt deutlich mehr Abweichungen nach unten als nach oben. In BL legen die Gemeinden bei den juristischen Personen keinen Steuerfuss, sondern direkt die Steuersätze für die Gewinn- und die Kapitalsteuer fest, ein Vergleich mit dem Steuerfuss für die natürlichen Personen hat darum keine direkte Aussagekraft. Die Streuung ist in BL höher als in SO und FR: Die für juristische Personen in Relation zur Besteuerung der natürlichen Personen steuergünstigste Gemeinde ist von der teuersten um Faktor 2,88 getrennt. Der genaue Verlauf für die drei Kantone ist in **Abbildung C im Anhang** dargestellt.

## 3\_ Die Aufgabenteilung

Auch nach der NFA ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht optimal gelöst. Diverse historisch gewachsene Zuständigkeiten konnten wegen Pfadabhängigkeiten nicht konsequent gemäss inhaltlichen Kriterien entflochten werden und seither sind weitere Verflechtungen und Zentralisierungen hinzugekommen, die oft eher politisch motiviert als inhaltlich gut begründet sind. In den folgenden Kapiteln wird gezielt (aber nicht flächendeckend) das Verbesserungspotenzial aufgezeigt.

### 3.1\_ Bildung

«Black-Box»<sup>49</sup> nennt sich das längst widerlegte Prinzip, an das viele in der Bildungspolitik glauben. Er beschreibt die Idee, man könne gar nicht genug Geld in die Bildung stecken. Je mehr Geld, desto besser werde automatisch die Bildung. Darunter leidet die Diskussion über Effizienz im Bildungswesen – nicht nur betreffend der Organisationsform der Schulen<sup>50</sup>, sondern auch der institutionellen Rahmenbedingungen, die hier im Mittelpunkt stehen.

32,6 Mrd. Fr. gaben Bund und Kantone 2014 für Bildung aus. 90 % davon kamen aus den Kassen der Kantone. Die obligatorische Schule und die allgemeinbildenden Schulen auf Sekundarstufe II werden nahezu vollständig von den Kantonen finanziert. Die Kosten der übrigen Bildungsstufen teilen sich Bund und Kantone gemeinsam zu unterschiedlichen Anteilen (vgl. Abbildung 9). Dementsprechend sind auch die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen je nach Bildungsform unterschiedlich verteilt. Auch wenn Bildung die wichtigste Kompetenz der Kantone ist,<sup>51</sup> sind diese in ihrem Tun nicht mehr so frei, wie dies wünschbar wäre.

Auch wenn Bildung die wichtigste Kompetenz der Kantone ist, sind diese in ihrem Tun nicht mehr so frei, wie dies wünschbar wäre.

#### Obligatorische Bildung

Die obligatorische Bildung ist grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund fordert nur eine Koordination der Kantone bei Eckwerten wie dem Schuleintrittsalter, der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen (Bundesrat 2016: 3108f.). Er könnte nur dann eingreifen, wenn sich die Kantone nicht auf gemeinsame Vorgaben einigen könnten (Art. 62 BV). Zwei Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit illustrieren, dass diesem Grundsatz nicht immer nachgelebt wird:

2012 haben Volk und Stände den Verfassungsartikel «Musikalische Bildung» angenommen. Abgestimmt wurde über einen Gegenentwurf des Parlaments zur Volksinitiative «jugend + musik» (Bundesrat 2014a: 57). Der

49 [www.avenir-suisse.ch/55435/bildungspolitik-ist-keine-blackbox/](http://www.avenir-suisse.ch/55435/bildungspolitik-ist-keine-blackbox/)

50 [www.avenir-suisse.ch/47518/freie-schulwahl-erhoeht-die-qualitaet-der-bildung/](http://www.avenir-suisse.ch/47518/freie-schulwahl-erhoeht-die-qualitaet-der-bildung/)

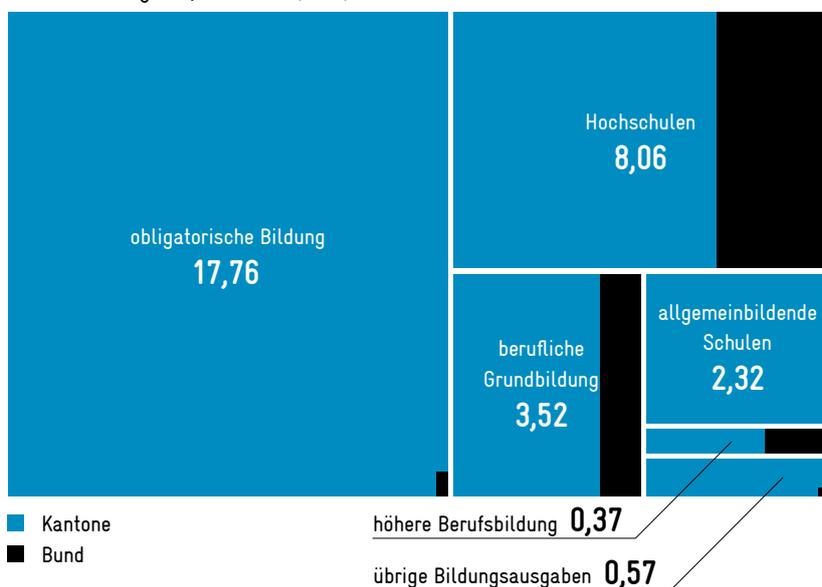
51 [www.avenir-suisse.ch/34972/gleichschaltung-statt-wettbewerb-2/](http://www.avenir-suisse.ch/34972/gleichschaltung-statt-wettbewerb-2/)

### Abbildung 9

#### Kantone zahlen den Grossteil der Bildungsausgaben

Obligatorische und allgemeinbildende Schulen werden fast vollständig von den Kantonen finanziert. Bei Hochschulen (30% Bund), beruflicher Grundbildung (22% Bund) und auch bei der höheren Berufsbildung (35% Bund) werden die Kantone substanziell vom Bund unterstützt.

öffentliche Ausgaben, in Mrd. Fr. (2014)



Quelle: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

Artikel legt fest, dass der Bund den Zugang der Jugend zum Musizieren und der Begabtenförderung regelt (Art. 67a Abs. 3 BV). Damit wird ihm eine Kompetenz zugeteilt, die bisher richtigerweise bei den Kantonen bzw. oft sogar bei den Gemeinden lag. Der Bundesrat (2014a: 57) hielt schon kurz darauf fest, die Massnahme verletze das Subsidiaritätsprinzip (eine national einheitliche Lösung ist nicht zwingend) und sei problematisch mit Blick auf die fiskalische Äquivalenz (die Kantone werden erwarten, dass der Bund sich im Gegenzug an der Finanzierung beteiligt). Der Verfassungsartikel zur musikalischen Bildung steht exemplarisch dafür, dass die direkte Demokratie bisweilen Ausgangspunkt für die Verletzung der Prinzipien der NFA ist.

Das zweite Beispiel betrifft die nationalen Vorgaben zum Sportunterricht in der obligatorischen Schulzeit. Das Sportförderungsgesetz sieht vor, dass der Bund eine Mindestlektionenzahl und qualitative Grundsätze festlegt. Schon 1999 wurde versucht, den Kantonen die Kompetenz zur Ausgestaltung der Turnstunden in der obligatorischen Schulzeit zurückzugeben (EFD und KdK 1999: 95f). Dieses Vorhaben war hart umkämpft, zuletzt in den Verhandlungen zum Sportförderungsgesetz im Nationalrat. Die Diskussionen im Rat scheinen mit etwas zeitlichem Abstand betrachtet «föderalismusfern». Von links bis rechts wurde nach allerlei

Gründen gesucht, weshalb Kantone nicht in der Lage seien, selbst zu entscheiden, wie viele Sportstunden gut für ihre Schüler seien. Trotz zäher Verhandlungen hat am Ende die Mehrheit der National- und Ständeräte für den Einfluss des Bundes gestimmt. Damit folgt aus dieser Episode eine weitere wichtige Erkenntnis: Es sind auch die Eidgenössischen Räte, die den Grundsätzen der NFA zum Teil nur ungenügend Nachachtung verschaffen. Im Nationalrat war diese Haltung 2015 deutlich stärker ausgeprägt als im Ständerat (ch Stiftung 2016: 6), 43 (58 %) der föderalismusrelevanten Vorstösse im Nationalrat wiesen eine zentralistische Tendenz auf. Im Ständerat dagegen waren es nur 3 (43 %).

Es sind auch die Eidgenössischen Räte, die den Grundsätzen der NFA zum Teil nur ungenügend Nachachtung verschaffen.

## Berufsbildung

Der Bund nimmt bei der beruflichen Grundbildung (Sekundarstufe II) eine tragende Rolle ein. Er hat umfassende Gesetzgebungskompetenzen und beteiligt sich an der Finanzierung. Die Kantone sind verantwortlich für den Vollzug, übernehmen den Hauptteil der Finanzierung und sind Träger der Bildungseinrichtungen (SBFI und EDK 2016: 34). Die beteiligten Institutionen sehen sich als «Verbundpartnerschaft» (Bundesrat 2016: 3109). Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt bereiten Entscheide gemeinsam vor, und setzen sie ihren Zuständigkeiten entsprechend um.

Ganz so harmonisch wie der Wortlaut des Berufsbildungsgesetzes vermuten liesse, geht es aber nicht. Die geteilte Finanzierung gibt seit langem Anlass zu Diskussionen. Jüngst forderten die Kantone eine Erhöhung der Bundesbeiträge für die Berufsbildung von 25% auf 30 % der (KdK 2016: 14f.). Der gesetzgeberische Einfluss des Bundes sei heute so gross, dass auch eine stärkere Mitfinanzierung angebracht sei. Man solle sich bei der Regelung für die Fachhochschulen orientieren, wo der Bund weniger stark mitbestimme, aber einen grösseren Teil der Kosten übernehme.

Die Diskussion legt exemplarisch die Probleme einer Verbundaufgabe offen. Die genaue Aufteilung der Kosten, oder auch nur schon die Bestimmung von mehr oder weniger exakten Richtwerten, bringt langwierige und wiederkehrende Verhandlungen mit sich. In dieser Diskussion lohnt sich darum ein Schritt zurück: Sind die detaillierten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes überhaupt nötig, könnte die Berufsbildung nicht auch auf Kantonsebene geregelt werden und sollte sich der Bund auf eine Rahmengesetzgebung beschränken, die die grossen Linien vorgibt?

Die Idee, Kompetenzen für die Berufsbildung auf Kantonsebene anzusiedeln, ist nicht neu.<sup>52</sup> Schon zu Beginn der NFA-Reform wurden gute Gründe für eine Stärkung der Kantonskompetenzen genannt: Für den schulischen Teil der Sekundarstufe II (Mittelschulen) sind die Kantone schon seit jeher zuständig, warum also sollten dezentrale Kompe-

---

52 Sie wurde bereits 1996 vom eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren aufgebracht (EFD und FdK 1996: Anhang 2).

tenzen nicht auch bei der Berufsbildung zweckmässig sein? Die vorhandenen Strukturen der interkantonalen Zusammenarbeit könnten ausgebaut werden, um eine solide Grundbildung zu ermöglichen (EFV und FdK 1996: Anhang 2). Der Vorschlag sorgte für Unmut.<sup>53</sup> Von einem «Rückfall ins 19. Jahrhundert», einem «historischen Tiefpunkt der Berufsbildung», oder auch von «Totalangriff» war die Rede.

Diese Episode steht exemplarisch für die Probleme im Bildungswesen. Obwohl keiner der Einwände Belege lieferte, weshalb nur eine Bundeslösung den Ansprüchen gerecht würde, spielte der Vorschlag in den weiteren Reformen keine Rolle mehr. Dabei könnte die internationale Anerkennung der Berufsbildungsabschlüsse, die infolge der gestiegenen Mobilität auf dem Arbeitsmarkt von grosser Bedeutung ist, auch mit einer Rahmengesetzgebung oder mittels Konkordat sichergestellt werden. Die Angst in Bildungskreisen vor Budgetkürzungen und die grundsätzliche Abneigungen gegen alles, was nach Wettbewerb aussieht<sup>54</sup> haben eine saubere Entflechtung der Aufgaben verhindert. Das ist umso bedauerlicher, als gerade in der dualen Berufsbildung der Wettbewerb unter den Kantonen viele kreative Ideen und Innovationen hervorbringen könnte.

Die Angst in Bildungskreisen vor Budgetkürzungen und die grundsätzliche Abneigungen gegen Wettbewerb haben eine saubere Entflechtung der Aufgaben verhindert.

### Hochschulen

Der bildungspolitische Erfolg der Schweiz ist keineswegs in Stein gemeisselt. Die Schweizer Hochschulpolitik ist vielfach geprägt von Regionalinteressen und Standesdenken, Exzellenz und Effizienz haben eine geringere Priorität.<sup>55</sup> Grund dafür ist auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Klare Verantwortlichkeiten in der Hochschulpolitik herrschen nur bei der ETH, wo der Bund die alleinige Verantwortung trägt. Bei Universitäten und Fachhochschulen überschneiden sich Aufgaben von Bund und Kantonen teilweise. Bund und Kantone sind gemeinsam für die Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung zuständig. Der Bund subventioniert die kantonalen Universitäten sowie Fachhochschulen und trägt einen Teil der Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen). Die Kantone sind für die Führung und den Grossteil der Finanzierung verantwortlich und tragen die Hauptlast der Ausbildungsbeiträge (Bundesrat 2016: 3109f.). Mit einem Anteil von 70 % schultern die Kantone die Hauptlast der öffentlichen Finanzierung der Hochschulen<sup>56</sup>, sei es direkt als Trägerkanton, sei es indirekt durch die Mitfinanzierung der Nicht-Hochschulkantone.<sup>57</sup> Ab 2017 wird der Bundesbeitrag an Universitäten und

53 vgl. dazu z.B. *Strahm* (2008)

54 [www.avenir-suisse.ch/47518/freie-schulwahl-erhoeht-die-qualitaet-der-bildung/](http://www.avenir-suisse.ch/47518/freie-schulwahl-erhoeht-die-qualitaet-der-bildung/)

55 [www.avenir-suisse.ch/61400/bildung\\_mehr-exzellenz-und-effizienz-an-den-hochschulen/](http://www.avenir-suisse.ch/61400/bildung_mehr-exzellenz-und-effizienz-an-den-hochschulen/)

56 [www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/das-sbfi/bfi-finanzberichte.html](http://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/das-sbfi/bfi-finanzberichte.html)

57 Die interkantonalen Hochschulbeiträge werden auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung und der interkantonalen Fachhochschulvereinbarung ausgerichtet (Art 11 der interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich).

Fachhochschulen über die neuen Bestimmungen des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) geregelt. Dabei werden die Standards der Bundeszuschüsse für Universitäten und Fachhochschulen vereinheitlicht (SBFI und EDK 2016: 24.). Diese Reformen sind vornehmlich nach innen gerichtet, es fehlt eine Priorisierung und eine Strategie zur globalen Positionierung der Schweizer Hochschulen.

Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs unter den globalen Forschungsplätzen und um die besten Talente wären weniger föderaler Ausgleich und mehr Mittelkonzentration gefragt. Die Schweiz muss sich als ein nationaler Hochschulraum aufstellen, um weiterhin in der globalen Liga mitspielen zu können. Über den Weg dahin scheiden sich allerdings die Geister. Man wolle «mit Planwirtschaft autonome Hochschulen zum Erfolg bringen», wurde in der Zeit der Erarbeitung des neuen Hochschulgesetzes in der NZZ kritisiert.<sup>58</sup> Tatsächlich scheint die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen die üblichen Nachteile von Verflechtungen zu bringen:

- Obwohl die Vorteile von autonomen Hochschulen schon verschiedentlich festgehalten wurden (z.B. SWF und BBW 2004: 13 oder Siedler 2005: 4) und auch die internationale Tendenz zu mehr Autonomie für Hochschulen geht (Bundesrat 2009a: 4623), bleibt für die Umsetzung dieser Erkenntnisse auf dem politischen Parkett wenig Platz.
- Grund dafür sind u.a. fehlende Vorstellungen darüber, wie eine auf Effizienz und Exzellenz ausgerichtete Koordination zwischen Hochschulen (und damit eine nationale Strategie) zustande kommen könnte: Nicht der Versuch einer übergeordneten Planung im Rahmen des HFKG bringt Hochschulen dazu, ihre Mittel gezielter einzusetzen, ihr Angebot zu straffen und sich Kooperationspartner zu suchen, sondern das Streben nach Erfolg in einem wettbewerblichen System. Je mehr von aussen in die Handlungsmöglichkeiten der Hochschulen eingegriffen wird, desto höher wird der Koordinationsaufwand (Siedler 2005: 10).
- Die Mitfinanzierung durch den Bund lenkt den Fokus zudem auf Nebensächlichkeiten. Der jüngste Vernehmlassungsbericht zur Totalrevision der Verordnung zum HFKG und zur Hochschulbautenverordnung ist dafür beispielhaft. Beteiligte Parteien gaben zum Beispiel ihre Meinung dazu ab, ob nur die Raumnutzungshöhe (2,7m) oder auch noch die Installationszone (1m) einheitlich geregelt werden sollten (SBFI und WBF 2016: 13).

Der Bund sollte nur das tun, was Kantone und Gemeinden nicht tun können (vgl. Kapitel 1). Eine gesamtschweizerische Kooperation braucht es daher nur über Studienrichtzeiten, Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, Grundsätze zur Qualitätssicherung und Finanzierungsstandards (Bundesrat 2009a: 4593). Die Finanzierung sollte hingegen

Nicht der Versuch einer übergeordneten Planung bringt Hochschulen dazu, ihre Mittel gezielter einzusetzen, sondern das Streben nach Erfolg.

---

58 Neuer Zürcher Zeitung 17.01.2006: «Soll und Haben bei der Hochschulautonomie»

den Kantonen überlassen werden. Die Pauschalbeiträge der Herkunftskantone der Studierenden sind, auch wenn sie mehr politisch als inhaltlich fundiert festgelegt wurden, als Globalbeiträge eine moderne Art der Finanzierung. Anders als die verschiedenen Fördertöpfe des Bundes im HFKG, die Spielraum für schädliche regionalpolitische Einflussnahme eröffnen, beschränken sie die Autonomie der Hochschulen nicht. Eine vielversprechende Option wäre der Übergang von der heutigen Anbieterfinanzierung zur Nachfragerfinanzierung, verbunden mit einer Erhöhung der Autonomie der Hochschulen. Am besten wäre dies mit einem Bildungskonto (vgl. Box 1) für die Tertiärstufe zu erreichen.

#### Box 1

#### Bildungskonto

---

*Das Bildungskonto vollzieht den Wechsel von der heutigen Anbieter- zu einer Nachfragerfinanzierung, indem den Auszubildenden Geldbeträge für die Bildungsangebote gutgeschrieben werden. Aus diesem Konto können ausschliesslich (zertifizierte) Bildungsangebote finanziert werden, die den Nachfragern von den Bildungsträgern zu Vollkosten verrechnet werden. Die Bildungsträger stehen untereinander im Wettbewerb um die Nachfrager, was ihnen den Anreiz gibt, ihre Leistungen kostengünstig zu erbringen, auf Unwichtiges zu verzichten und Kooperationen zu suchen. Die Ausstattung des Kontos sollte im Grundsatz so berechnet werden, dass der Staat im Endeffekt (und bei gleich grossen Jahrgängen) gleich viel für Bildungsleistungen ausgibt wie heute. Eine pragmatische und gangbare Lösung besteht darin, die Kontoausstattung gestaffelt zu gestalten. Die Basisausstattung des Kontos für die obligatorische Bildung wird im Lauf der Bildungskarriere schrittweise weiter aufgestockt. Die Vorteile des Bildungskontos wären eine erhöhte Transparenz der Geldströme im Bildungssystem, die Gleichbehandlung aller Studiengänge sowie der Anreiz für alle Kontoinhaber, sich vermehrt über die Verwendung ihres Guthabens Gedanken zu machen. Zudem könnte es zwischen der Berufsbildung und der schulisch-akademischen Bildung endlich gleich lange Spiessie schaffen. Die Einführung, Ausgestaltung und Führung des Bildungskontos könnte den Kantonen überlassen werden.*

---

### 3.2\_ Ergänzungsleistungen

1966 wurden auf Bundesebene die Ergänzungsleistungen (EL) zur Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV) eingeführt. Der Bund mischte sich damals in die Geschäfte der Kantone ein, denn während über eine schweizweite Lösung diskutiert wurde, hatten Kantone längst eine Armensicherung installiert. Der Kanton Zürich etwa wurde für seine Pionierdienste für die EL zur AHV gelobt. Seine «Altersbeihilfen» standen der nationalen Lösung «Gevatter». <sup>59</sup> Mit der Organisation der EL als Verbundlösung bekamen die Kantone zwar finanzielle Unterstützung, bezahlten dafür aber mit ihrer Eigenständigkeit in diesen Belangen. <sup>60</sup> Seither ist es nicht gelungen, die Verflechtung der

---

<sup>59</sup> Neue Zürcher Zeitung 08.09.1966: «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV»

<sup>60</sup> Der Bund sah zwar keinen Zwang für die Kantone vor, die Bundeslösung zu übernehmen, sie wären aber der Bundesbeiträge «verlustig» gegangen, hätten sie sich den neuen Vorgaben nicht gefügt (Neue Zürcher Zeitung, 02.10.1964: «Soziale Sicherung im Alter»).

Zuständigkeiten zu bereinigen. Die Regelungen des Bundes verletzen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – die Kantone müssen viel bezahlen und können zum Teil wenig bestimmen – und sie folgen auch nicht wirklich dem Gedanken der Subsidiarität. Wichtige Reformen werden damit erschwert, was die ohnehin schon finanziell angespannte Lage der EL (vgl. Box 2) zusätzlich verschlimmert.

#### Box 2

### EL in der Krise

---

*Zumindest ein Teil der Probleme der EL ist inhärent. Die Sicherung der Existenz durch ein bedarfsabhängiges System ist immer in einem Zielkonflikt. Auf der einen Seite ist die Existenzsicherung wichtiger gesellschaftlicher Konsens, auf der anderen Seite wird genau diese Sicherheit Menschen vom Arbeiten und Sparen abhalten.*

*Dass die jährlichen Kosten zwischen 2000 und 2015 von 2,3 Mrd. Fr. auf rund 4,8 Mrd. Fr. gestiegen sind, ist aber nicht alleine dadurch begründbar. Es gibt drei Gründe für die Zunahme der EL-Ausgaben<sup>61</sup>, die alle etwa gleich viel zur Entwicklung beigetragen haben (Schaltegger und Leisibach 2015: iii):*

- *AHV: Entscheidend für die Entwicklung der EL-Ausgaben zur AHV sind in erster Linie die Pflegekosten. Die monatlichen Heimkosten von durchschnittlich 5000 Fr. überschreiten die finanziellen Fähigkeiten vieler Rentner. Rund die Hälfte der Heimbewohner ist daher auf EL angewiesen, in manchen Kantonen sogar bis zu 70%.*
- *IV: Zwischen 2006 und 2015 stieg die Zahl der IV-Bezüger mit EL von rund 86 000 auf über 104 000, obwohl die Zahl der IV-Rentner in der gleichen Zeit sogar sank. Ein Grund dafür ist das sinkende Durchschnittsalter der IV-Rentner, die EL beziehen. Diese Personen haben nur eine kurze Erwerbslaufbahn, entsprechend tief sind die Renten aus ihrer eigenen Vorsorge (Bütler 2009).*
- *Gesetzesrevisionen: Die Umsetzung der NFA und die Neuordnung der Pflegefinanzierung hatten höhere Vermögensfreibeträge und die Aufhebung der EL-Obergrenzen zur Folge. Beides führte zu höheren Kosten.*

*Statt über nachhaltige Reformen wird auf dem politischen Parkett über Scheinlösungen wie die Einschränkung des Kapitalbezugs in der beruflichen Vorsorge diskutiert,<sup>62</sup> obwohl nicht belegt ist, dass Kapitalbezug Verluste bei den EL verursacht. Die dadurch denkbaren Einsparungen sind angesichts der Milliardenkosten ein Tropfen auf den heissen Stein. Es braucht Lösungen, die das Problem umfassend angehen. Avenir Suisse hat dazu mit dem obligatorischen Pflegekapital eine solche vorgeschlagen (Cosandey 2014).*

---

### Steuerung und Finanzierung – selten deckungsungleich

Wer eine AHV- oder IV-Rente bezieht und mit dieser und seinen anderen Einkommen das «soziale Existenzminimum»<sup>63</sup> nicht sicherstellen kann, hat Anspruch auf EL. Diese bestehen aus monatlich ausgerichteten Leistungen und solchen zur Vergütung von Krankheits- und Behinderten-

<sup>61</sup> [www.avenir-suisse.ch/55573/kapitalbezug\\_bvg\\_ein-aspirinverbot-oder-rentner-unter-generalverdacht/](http://www.avenir-suisse.ch/55573/kapitalbezug_bvg_ein-aspirinverbot-oder-rentner-unter-generalverdacht/)

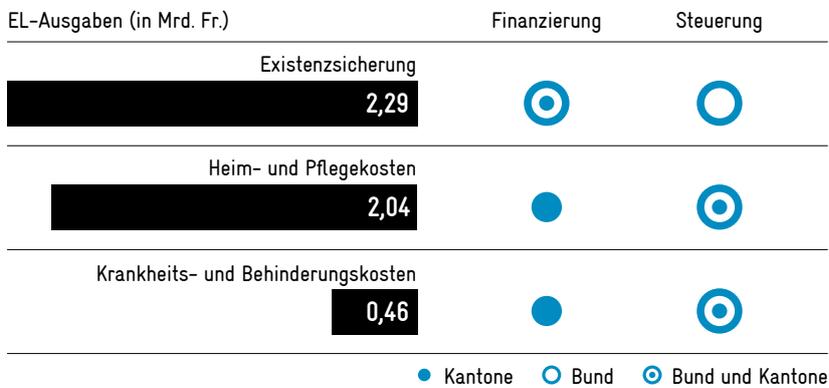
<sup>62</sup> [www.avenir-suisse.ch/60672/echte-therapie-statt-placebo/](http://www.avenir-suisse.ch/60672/echte-therapie-statt-placebo/)

<sup>63</sup> Gesichert werden soll nicht nur das nackte Überleben, sondern ein einfaches aber menschenwürdiges Dasein (BSV 2016: 17).

### Abbildung 10

#### Inkonsequente Aufgabenteilung bei den Ergänzungsleistungen

Für den insgesamt grössten Brocken, den EL zur Existenzsicherung, haben die Kantone keine relevanten Steuerungsmöglichkeiten. Bei Heim- und Pflegekosten sowie bei Krankheits- und Behinderungskosten können sie an einigen Stellschrauben drehen, der Bund sagt allerdings in vielen Fällen in welche Richtung.



Quelle: BSV, eigene Darstellung in Anlehnung an Schweizerischer Arbeitgeberverband<sup>64</sup>

kosten (Art. 3 ELG). Sie werden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben der jeweiligen Bedürftigkeit angepasst und individuell bemessen.

EL werden anders als andere Bereiche der Sozialversicherung ausschliesslich durch Steuergelder und nicht durch Versichertenbeiträge finanziert. Die Ausgaben zur Existenzsicherung werden von Bund (62,5 %) und Kantonen (37,5 %) gemeinsam getragen. Bei Rentenbezüglern, die im Heim leben, wird ein fiktives soziales Existenzminimum berechnet, das für ein Leben ausserhalb des Heimes nötig wäre. Heim- und Pflegekosten sowie Krankheits- und Behindertenkosten werden vollständig von den Kantonen (zum Teil gemeinsam mit ihren Gemeinden<sup>65</sup>) getragen. Die Verwaltungskosten der EL werden zu 62,5 % vom Bund und 37,5 % von den Kantonen übernommen (Art. 13 und Art. 24 ELG).

Die Kantone bewegen sich bei der Ausrichtung der EL in engen rechtlichen Schranken des Bundes (vgl. Abbildung 10). EL an Personen, die nicht in Heimen oder Spitälern wohnen, werden vollends durch Bundesrecht bestimmt. Die Kantone haben keine Möglichkeit zur Gestaltung (Art. 10 und Art. 11 ELG).<sup>66</sup>

Bei den EL, die im Zusammenhang mit der Pflege in Heimen und Spitälern anfallen, haben die Kantone auf verschiedene Arten Spielraum: Auf der Angebotsseite sind die Kantone nicht eingeschränkt durch Vorgaben des Bundes. Zwar sieht das Bundesgesetz über Ergänzungsleistun-

Die Kantone bewegen sich bei der Ausrichtung der EL in engen rechtlichen Schranken des Bundes.

64 [www.arbeitgeber.ch/wp-content/uploads/2015/05/20150507\\_Erg%C3%A4nzungsleistungen-Pr%C3%A4sentation.pdf](http://www.arbeitgeber.ch/wp-content/uploads/2015/05/20150507_Erg%C3%A4nzungsleistungen-Pr%C3%A4sentation.pdf)

65 siehe Rübli (2013: 47)

66 vgl. dazu auch die Einschätzung von Schaltegger und Leisibach (2015: 18)

gen nur zwei Tarife für Wohnen vor (zu Hause und in Heimen), die Kantone können aber auch intermediäre Strukturen wie betreutes Wohnen unterstützen. So können aus volkswirtschaftlicher Sicht günstige Lösungen unterstützt werden, wenn Wohnen in den eigenen vier Wänden nicht mehr möglich, aber ein Pflegeheim noch nicht zwingend nötig ist.<sup>|67</sup> Auf der Nachfrageseite können die Kantone über die folgenden Massnahmen Einfluss nehmen:

- Das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen macht Mindestvorgaben, ab wann ein Bürger Anrecht auf EL hat. Die Kantone dürfen jedoch, und manche tun es auch, den Zugang zu den EL erleichtern (Cosandey 2016: 91).
- Eine weitere Möglichkeit für die Kantone, Heimkosten zu beeinflussen, sind Obergrenzen für Tagestaxen (Art. 10 Abs. 2 ELG).
- Kantone können das Ausmass der zu vergütenden Krankheits- und Behindertenkosten beeinflussen. Der Bund gibt aber vor, welche Kosten gedeckt werden müssen und setzt Mindestbeiträge fest (Art. 14 ELG).
- Weitere nachfrageseitige Einflussfaktoren auf die Auslagen der EL, wie etwa die Abgeltung von Betreuungszeit von Angehörigen, liegen ebenfalls in der Verantwortung der Kantone.

Der Bund legt die Kostenbeteiligungen der Patienten und der Krankenkassen für Pflegekosten in Heimen per Verordnung schweizweit einheitlich fest.<sup>|68</sup> Die Gesundheitskosten und Krankenkassenprämien unterscheiden sich hingegen je nach Kanton und Region deutlich. Mit der heutigen starren Lösung des Bundes müssen Kantone bei steigenden Pflegekosten einen immer grösseren Anteil der Kosten selbst tragen. Ungünstig an dieser Gesetzgebung ist auch, dass die Beiträge der Krankenversicherer bei Pflegeheimen höher sind als für die Spitex. Das kann zu Fehlanreizen führen, weil nicht der Pflegebedarf, sondern die Art der Finanzierung Einfluss auf die Wahl der Leistungserbringer hat.<sup>|69</sup>

Aus der heutigen Aufgabenteilung resultieren die üblichen Probleme solcher Verflechtungen:

- Weder Bund noch Kantone tragen die volle Verantwortung für ihre Entscheide. Das verzerrt ihre Entscheidungsfindung.
- Gemeinsame Entscheide können nur langsam gefällt und umgesetzt werden. Das erschwert Neuerungen und Korrekturen.
- Die «Blaming»-Kultur wird gefördert: Den Bürgern ist nicht ganz klar, wer verantwortlich ist und für Fehlentwicklungen abzustrafen wäre. Das ermöglicht den politisch Verantwortlichen die Schuld der jeweils anderen Staatsebene zuzuschieben.

Weder Bund noch Kantone tragen die volle Verantwortung für ihre Entscheide. Das verzerrt ihre Entscheidungsfindung.

<sup>67</sup> [www.avenir-suisse.ch/60423/betreutes-wohnen-mit-ergaenzungsleistungen-finanzieren/](http://www.avenir-suisse.ch/60423/betreutes-wohnen-mit-ergaenzungsleistungen-finanzieren/)

<sup>68</sup> Zusätzlich zu den Franchisen und zum Selbstbehalt dürfen Patienten in Pflegeheimen mit maximal 21,60 Fr. pro Tag belastet werden, für die ambulante Behandlung beträgt die maximale Kostenbeteiligung 15,95 Fr. pro Tag (Art. 25a KVG, Art. 7 KLV).

<sup>69</sup> [www.avenir-suisse.ch/61200/nichts-tun-ist-keine-loesung-2/](http://www.avenir-suisse.ch/61200/nichts-tun-ist-keine-loesung-2/)

## Entflechten, aber wohin?

Die Diskussion um eine Entflechtung der EL ist nicht neu.<sup>70</sup> In jüngerer Zeit erarbeiteten Schaltegger und Leisibach (2015) verschiedene Varianten der Aufgabenteilung, und auch die Konferenz der Kantonsregierungen regte in ihrem kürzlich erschienenen Positionspapier eine Neuordnung der Aufgaben im Bereich der EL an (KdK 2016: 4f.). Den verschiedenen Vorschlägen zur Umgestaltung der EL-Finanzierung ist gemein, dass sie Vorteile in einer Entflechtung sehen. Die gemeinsame Finanzierung der EL von Bund und Kantonen «hingegen vereint die Nachteile» (Schaltegger und Leisibach 2015: 79). Auf die Frage, wer die alleinige Verantwortung wofür übernehmen sollte, gibt es keine klare, sondern mehrere mögliche Antworten:

- Zunächst könnte die EL in Existenzsicherung und Pflege aufgeteilt werden. Die heute gemeinsam finanzierte Existenzsicherung würde komplett an den Bund übertragen. Die Kantone wären wie bis anhin für die Pflegekosten zuständig, hätten aber zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten. Damit wäre die fiskalische Äquivalenz weitgehend erfüllt. Die Verflechtung wäre aber nur zum Teil gelöst: Bei Rentenbezüglern, die im Heim leben, wären wie bis anhin der Bund (Existenzsicherung) und Kantone (Pflegekosten) gemeinsam für die Finanzierung der EL zuständig.
- Mit den *EL als Bundesaufgabe* würden Existenzsicherung und Pflege von der gleichen Staatsebene bezahlt, Koordinationsprobleme wären damit gelöst. Regional unterschiedliche Präferenzen und die Vorteile verschiedener Modelle blieben dagegen auf der Strecke. Der Versuch, von zentraler Stelle regional abgestufte Lösungen anzubieten, ist kein geeigneter Weg. Ein Beispiel dafür ist die Höhe der Mietzinszuschüsse für EL Bezüger. Die (bisher einheitlichen) Maxima werden in unterschiedlichem Ausmass erreicht. Im ländlichen Jura lag der jährliche Mietzins bei deutlich weniger als 10 % der EL-Bezüger über dem maximalen EL-Zuschuss, im Kanton Zug dagegen bei rund 50 % (BSV 2014: 12). Bei regional abgestuften, aber zentral finanzierten Mietzinsmaxima, wie sie bereits diskutiert wurden (BSV 2014: 17f), müssten periphere Kantone (noch stärker als ohnehin) die hohen nötigen EL der Zentrums Kantone mittragen, was nicht im Sinne einer nationalen Solidarität wäre.
- Mit der *alleinigen Verantwortung der Kantone* für die EL könnten regional unterschiedliche Gegebenheiten besser berücksichtigt werden. Die kantonale Verantwortung fördert die föderalistische Gestaltungskraft stärker und ist näher an lokalen Bedürfnissen. Gerade bei bedarfs-

Auf die Frage, wer die alleinige Verantwortung wofür übernehmen sollte, gibt es keine klare, sondern mehrere mögliche Antworten.

---

70 Schon in den ersten Zügen der NFA, 1996, wurde vorgeschlagen, die EL den Kantonen zuzuteilen (EFD und FDK 1996: Anhang 2). Der Vorschlag wurde einige Jahre später wiederholt (EFV und KdK 1999: 79). Ab der ersten Botschaft zur Ausgestaltung der NFA war eine gemeinsame Finanzierung der Existenzsicherung durch Bund und Kantone vorgesehen – obwohl sich eine Mehrheit der Kantone zuvor für eine alleinige Zuständigkeit des Bundes ausgesprochen hatte (Bundesrat 2001: 2436).

abhängigen Unterstützungsleistungen ist diese Nähe ein Vorteil. Auch diese Lösung ist aber nicht perfekt: Kantone könnten sich ein «race to the bottom» liefern und Ergänzungsleistungen kürzen. Das würde Forderungen für eine Erhöhung der AHV-Renten Auftrieb geben, wo die Unterstützung weit weniger zielgerichtet ist. Die Erfahrungen mit der Sozialhilfe sprechen allerdings dafür, dass das Korrektiv der Stimmbürger (Schaltegger und Leisibach 2015: 78) und Vereinbarungen zwischen den Kantonen solche Tendenzen verhindern.

### 3.3\_ Gesundheitswesen

Ökonomische Ziele, Markt und Wettbewerb scheinen unvereinbar mit der Bedeutung, die Gesundheit für jeden einzelnen hat. Das ist ein Trugschluss: Gerade, weil Gesundheit von so existenziell-individueller Bedeutung ist, sollte auf die Vorteile eines kompetitiven Marktes nicht verzichtet werden. Dieser Irrglaube hat zu einer Reihe von Fehlentscheiden bei der Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen geführt. Neben dem technischen Fortschritt und dem wachsenden Bedürfnis nach medizinischen Leistungen (wegen der Alterung und dem steigenden Wohlstand) tragen die institutionellen Rahmenbedingungen zum schnellen Kostenwachstum bei.

Gerade, weil Gesundheit von so existenzieller Bedeutung ist, sollte auf die Vorteile eines kompetitiven Marktes nicht verzichtet werden.

Bereits 1997 stellte der Bundesrat in der Antwort auf eine Interpellation «gewisse Überschneidungen» der Kompetenzen von Bund und Kantonen im Gesundheitsbereich fest.<sup>|71</sup> Gelöst wurden die Probleme seit damals nicht. Es ist gerade ein Hauptmerkmal des Schweizerischen Gesundheitswesens, dass Kompetenzen aufgesplittet sind, Bund und Kantone Aufgaben parallel, gemeinsam oder überschneidend wahrnehmen (Hauser 2015:39). Die Kantone verfügen über weitgehende Kompetenzen, z.B. in der Spitalversorgung oder in der Gesundheitsförderung. Der Bund dagegen erfüllt jene Aufgaben, die ihm durch die Bundesverfassung zugeordnet wurden, wie die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, die Regelung der obligatorischen Krankenversicherung sowie die Fortpflanzungs- und Transplantationsmedizin.<sup>|72</sup>

Mit der Bundeskompetenz für die obligatorische Krankenversicherung ist die Überschneidung mit Kantonskompetenzen zur Leistungserbringung inhärent. Die individuelle Prämienvorbildung (IPV) und die Spitalplanung sind zwei Beispiele dafür. An der IPV zeigen sich die Folgen gemeinsamer Finanzierung, an der Spitalfinanzierung, wie im Grunde sinnvolle dezentrale Kompetenzen unter Druck kommen, wenn die Kantone nicht für «die Sache», sondern für regionalpolitische Interessen eintreten.

71 [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973332](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19973332)

72 [www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/index.html?lang=de](http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/index.html?lang=de)

*Gesundheit ist ein privates Gut wie viele andere Güter auch. Es hat aber mindestens drei Besonderheiten: 1) Der Patient als Nachfrager von Gesundheit kann mangels Wissen den Therapievorschlagn der Ärzte nicht abschliessend beurteilen. 2) Krankheit birgt ein Armutsrisiko. 3) Die daher notwendige soziale Sicherung mindert den Anreiz selbst vorzusorgen, darum braucht es ein Versicherungsobligatorium (Blankart 2012: 175f.).*

*Im Groben lassen sich drei Versicherungsregimes unterscheiden. Sie variieren hinsichtlich der nötigen staatlichen Eingriffe. Je weiter weg das Versicherungsregime von einer risikoabhängigen Versicherung ist, desto mehr Staatseingriffe werden nötig (Blankart 2012: 213):*

- *Bei risikoabhängigen Prämien trägt jeder die Kosten gemäss seinem individuellen Krankheitsrisiko. Anbieter und Nachfrager von Versicherungsleistungen wollen Risiken vermeiden und Kosten gering halten. Es braucht nur zwei Staatseingriffe: ermässigte Prämien für Einkommensschwache und die Einführung einer Versicherungspflicht.*
- *Bei Festprämien, wie z.B. in der Schweiz, bezahlen Versicherte eine Normprämie unabhängig von ihrem Krankheitsrisiko. Das hat zur Folge, dass schlechte Risiken von guten Risiken subventioniert werden. Im Wettbewerb werden Versicherer versuchen, Risikoselektion zu betreiben. Deshalb braucht es zusätzlich eine Aufnahmepflicht der Versicherer und einen Risikostrukturausgleich.*
- *Einkommensabhängige Prämien, mit denen nicht nur versichert, sondern auch umverteilt wird, erfordern zusätzlich einen Einkommensstrukturausgleich.*

### **Individuelle Prämienverbilligung (IPV)**

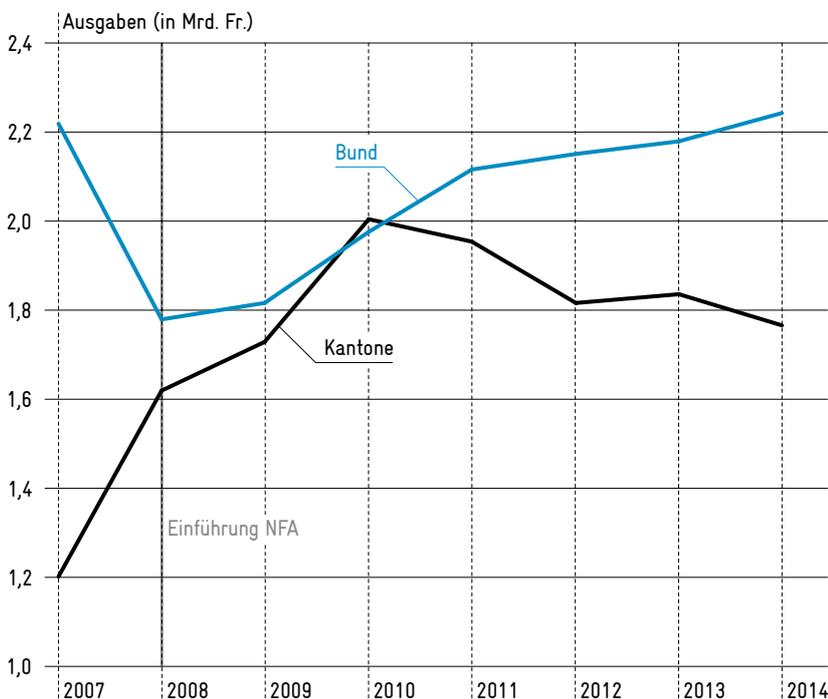
Um ein Versicherungsobligatorium durchzusetzen, braucht es ermässigte Prämien für Einkommensschwache (vgl. Box 3). Das Instrument dazu ist die IPV. Zwischen der Einführung 1996 und 2014 sind die dafür eingesetzten öffentlichen Beiträge von 1,47 Mrd. Fr. um 173 % auf über 4 Mrd. Fr. gestiegen. Ihr Anstieg war über den ganzen Zeitraum gesehen stärker als jener Prämien- (132 %) und Gesundheitskosten (90 %). Das heisst, dass der «Verbilligungsanteil» über den ganzen Zeitraum (zugenommen hat (B,S,S. 2015:12). Die Finanzierung wird von Bund und Kantonen gemeinsam sichergestellt (vgl. Abbildung 11). Die Beiträge des Bundes entsprechen 7,5 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung. Die Kantone erhalten Anteile ihrer Einwohnerzahl entsprechend (Art. 66 KVG). Sie sollen den Versicherten in «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» Prämienverbilligungen gewähren (Art. 65 KVG). Wie genau sie das tun, bleibt ihnen selbst überlassen. Das heisst vor allem, dass ihnen die Festlegung des «Bezügerkreises» obliegt (Bundesrat 2014a: 33) und dass sie nicht verpflichtet sind, die Bundesgelder mit eigenen Mitteln aufzustocken.

Neben dieser klaren Aufgabenteilung gibt es auf den ersten Blick nur einen kleinen «Tolgg im Förderalismus-Reinheft». Das Bundesgesetz fordert, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und Jugendlichen in Ausbildung um mindestens 50 % zu verbilligen (Art. 65 KVG). Damit wird schweizweit geregelt, was auch den Kantonen hätte überlassen werden können. Vorschläge in den Eidgenössischen Räten,

Abbildung 11

## Prämienverbilligung: Kantone auf dem Rückzug

2010 trugen Bund und Kantone noch fast zu gleichen Teilen zur IPV bei, seither divergieren die Ausgaben. 2014 gab der Bund mit 2,24 Mrd. Fr. rund 27% mehr aus als die Kantone.



Quelle: BFS

diesen Anteil weiter zu erhöhen, (KdK 2016: 7) lassen vermuten, dass es dabei nicht bleiben wird.

Unbestritten scheint im Moment, dass der Bund überhaupt Teile der IPV finanzieren soll. Diskutiert wird nur, wie hoch diese Beteiligung sein soll. Dabei gäbe es gute Gründe, genau das zu hinterfragen und die IPV in die Kompetenz der Kantone zu übertragen:

- Aus den einst festgelegten Anforderungen für eine Entflechtung hin zum Bund lässt sich kein Votum für ein Zutun des Bundes folgern.<sup>73</sup> Auch die Grundsätze der NFA machen eine Verbundfinanzierung nicht notwendig: Weder die fiskalische Äquivalenz, noch Subsidiarität sprechen für eine Beteiligung des Bundes. Über seine Kompetenzen im Bereich der obligatorischen Krankenversicherung hat der Bund zwar auf viele Bereiche der Gesundheitsversorgung einen Einfluss. Daraus auf eine Mitfinanzierungspflicht des Bundes zu schliessen, ist aber verfehlt: Mit dieser Argumentation könnte für jede Aufgabe der Kantone

Aus den einst festgelegten Anforderungen für eine Entflechtung hin zum Bund lässt sich kein Votum für ein Zutun des Bundes folgern.

<sup>73</sup> Festgelegt wurden die folgenden Anforderungen: Ein landesweit gleichmässiger Nutzen wird geschaffen; Unterschiede in der Wohlfahrtsverteilung werden abgebaut; Landesweit einheitliche Regeln und Standards sind nötig; Der Zusammenhalt im Bundesstaat wird gefördert oder aber internationale Verräge machen eine Vereinheitlichung unabdingbar (EFD und FdK 1996: 18).

im Gesundheitswesen Geld des Bundes gefordert werden. Auch im Sinne der Subsidiarität braucht es keine Beteiligung des Bundes. Die Kantone sind in der Lage, das Verfahren und die Überweisungsmodalitäten selbst zu verantworten (Bundesrat 2014a: 33).

- Aktuell befreien über die IPV 13 Kantone die Bevölkerung bis weit in den Mittelstand von der Pflicht, selbst für ihre Krankenversicherung aufzukommen. Zwar zeigen sich hier langsam Veränderungen, 2010 hatten noch 18 Kantone bis zum Einkommensmedian subventioniert und vier Kantone unterstützten gar in den oberen Mittelstand<sup>74</sup>. Wie jüngste Berichte aus den Kantonen bestätigen, besteht aber selbst in den Kantonen, die heute im Vergleich sparsam sind, noch einiges Potential zur Optimierung.<sup>75</sup> Das lässt vermuten, dass durch die grosszügige Beteiligung des Bundes übermässig umverteilt wurde. Das lohnt sich kaum, denn gerade der Mittelstand finanziert sich die Verbilligung mit Steuermitteln meist selbst.
- Die Kantonsbeiträge an die IPV variieren sehr stark: Sie betragen im Kanton Bern nur gerade 14,7% von jenen des Bundes. Basel-Stadt dagegen liess sich die IPV im selben Jahr 206% der Bundesausgaben für ihren Kanton kosten. Pro Kopf gibt Basel-Stadt demnach fast 14 Mal so viel für IPV aus wie der Kanton Bern. Die Varianz der kantonalen Prämien ist sogar noch grösser unter Einbezug der IPV als ohne (B,S,S 2015: 69). Die Kantone wollen ihr Bündel an öffentlichen Leistungen offenbar selbst schnüren.

### Spitalplanung

Spitalplanung ist Sache der Kantone. Sie sind weitgehend frei darin, wie sie eine bedarfsgerechte Spitalversorgung sicherstellen möchten. Sie können als reine Leistungseinkäufer auftreten oder Spitäler selbst führen (Meister 2008: 7). Die Kantone sind angehalten, ihre Spitalplanung untereinander zu koordinieren (Art. 39 Abs. 2 KVG).<sup>76</sup> Die Kantone können so ein auf die Präferenzen ihrer Bürger zugeschnittenes Leistungspaket anbieten, Subsidiarität und auch fiskalische Äquivalenz sind erfüllt.

Obwohl grundsätzlich sinnvoll, hat die Kompetenz der Kantone in der bisherigen praktischen Ausgestaltung nicht zu einer optimalen Spitallandschaft geführt. Die Kantone nehmen als Spitaleigner und -betreiber, Leistungseinkäufer, Finanzierer und Regulator eine Mehrfachrolle ein (Meister 2008: 7). Interessenskonflikte sind so unvermeidbar. Kantone werden versuchen, ihre eigenen Spitäler gegenüber ihren Konkurrenten zu bevorzugen. Die Neuordnung der Spitalfinanzierung, die 2009 in

---

74 bei einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern, [www.bag-anw.admin.ch/kuv/praemienverbilligung/kennzahlen.php?lang=de&gr=2&webgrab=ignore](http://www.bag-anw.admin.ch/kuv/praemienverbilligung/kennzahlen.php?lang=de&gr=2&webgrab=ignore)

75 Neue Zürcher Zeitung 07.10.2016: «Kanton kürzt die Prämienverbilligung»

76 In der Hochspezialisierten Medizin ist der Einfluss des Bundes stärker ausgeprägt. Der Bund hat die Möglichkeit, die Spitalliste selbst festzulegen, wenn sich die Kantone nicht einigen könnten (Art. 39 Abs. 2<sup>bis</sup>).

Kraft trat, wirkte dem zumindest etwas entgegen. Die Gleichstellung von öffentlichen und privaten Spitälern und die schweizweit freie Spitalwahl sorgten für mehr Wettbewerb zwischen Anbietern, die neu eingeführten Fallpauschalen erschwert es den Kantonen, ihre Spitäler zu subventionieren (Bundesrat 2014a: 43).

Gelöst wurde das Problem damit nicht. Nach wie vor tragen die Kantone mehrere Hüte (Leu 2012: 254). Es gibt Kantone, die Privatspitäler mit Mengenbeschränkungen benachteiligen, Kantone, die ausserkantonale Behandlungen erschweren, um damit ihre eigenen Spitäler zu füllen (Widmer et al. 2016), und es fliessen mehr oder weniger versteckte Subventionen. Mit diesem Artenschutz für öffentliche Spitäler leistet sich die Schweiz zu viele kleine Spitäler und eine luxuriöse Ausstattung mit medizinischen Geräten.<sup>77</sup> Ersteres hemmt aufgrund der kleinen Fallzahlen die Qualität, Letzteres treibt die Kosten in die Höhe. Die Kosten für stationäre Behandlungen sind in der Schweiz im internationalen Vergleich denn auch entsprechend hoch (Kirchgässner und Gerritzen 2011).

Weil in den Kantonen die Spitalplanung vielfach mit Regionalpolitik einhergeht und so positive Skaleneffekte verspielt werden, erhöht sich der Druck, auf Bundesebene die Fehler der Kantone beheben zu wollen. Zwar wurde im Fall der Spitalplanung mit den neuen gesetzlichen Grundlagen weder Subsidiarität noch fiskalische Äquivalenz verletzt (Bundesrat 2014a: 44), aber die zunehmende Regulierung der Kantone in einer ihnen ureigenen Kompetenz lässt doch aufforchen. Der Bund musste die Kantone etwas zu ihrem Glück zwingen, mehr Wettbewerb zuzulassen. Es ist zu erwarten, dass diese national- und ständerätlichen Zentralisierungsvorstösse andauern werden, solange die Kantone die hausgemachten Probleme im Umgang mit ihren verschiedenen Rollen nicht in den Griff bekommen. Eine zentrale Spitalplanung wäre dennoch verfehlt. Das Problem heute ist nicht in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu verorten, sondern bei den Kantonen selbst. Wie die Vergangenheit lehrt, sind nicht nur Kantone, sondern natürlich auch der Bund empfänglich für regionalpolitische Interessen. Die Lösung liegt vielmehr darin, dass Kantone sich nicht mehr als Unternehmer, sondern als Regulator und Leistungsbesteller sehen. Mit der von Avenir Suisse vorgeschlagenen Privatisierungsagenda könnte ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan werden (Rutz 2016).

Das Problem heute ist nicht in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu verorten, sondern bei den Kantonen selbst.

### 3.4\_ Verkehr

Der öffentliche Verkehr war von der NFA ausgenommen, weil gleichzeitig der Gesetzgebungsprozess zur Bahnreform 2 im Gang war. Diese scheiterte jedoch in ihrer ursprünglich vorgesehenen Form. Bei der Aufgabenteilung gibt es in diesem Bereich deshalb Handlungsbedarf. Der

---

77 [www.avenir-suisse.ch/1995-2035/wohlstand-und-umverteilung/#Gesundheitswesen](http://www.avenir-suisse.ch/1995-2035/wohlstand-und-umverteilung/#Gesundheitswesen)

Strassenbau wurde weitgehend entflochten, Transferzahlungen blieben allerdings erhalten. Mit den Agglomerationsprogrammen wurde eine neue Verbundaufgabe geschaffen, die auf Dauer gelten soll, wenn es nach den Kantonen geht.

### Öffentlicher Regionalverkehr: Intrastruktur

2005 wurden 39 % des gesamten Bahnnetzes durch Bund und Kantone gemeinsam und nur 3 % alleine durch die Kantone finanziert. Die historisch zufällig erfolgten Aufgabenteilungen auf Bund und Kantone entsprachen längst nicht mehr funktionalen Kriterien (Bundesrat 2005b: 2442f.). Ein Hauptpfeiler der Bahnreform 2 war deshalb die Entflechtung der Infrastruktur. Ein (auf Drängen der Kantone grosszügig ausgelegtes) Grundnetz (Bundesrat 2005b: 2445) hätte in die alleinige Verantwortung des Bundes übergehen sollen, während für ein Ergänzungsnetz alleine die Kantone hätten verantwortlich zeichnen sollen (Bundesrat 2005b: 2443f.). Dieser Vorschlag wurde aber Ende 2005 von den eidgenössischen Räten abgelehnt. Die Mischfinanzierung mit Zahlungen des Bundes an die Infrastruktur der Privatbahnen blieb somit erhalten.

Mit dem Gesetz zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) versuchte man im Anschluss wenigstens, das Engagement des Bundes auf eine saubere gesetzliche Grundlage zu stellen. In seiner Botschaft zu FABI hatte der Bundesrat noch eine Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen nach funktionalen Kriterien<sup>78</sup> vorgesehen, aus der parlamentarischen Beratung resultierte dann aber ein jährlicher pauschaler Beitrag der Kantone im Umfang von 500 Mio. Fr. in den neu geschaffenen Bahninfrastrukturfonds (BIF) (Bundesrat 2014a: 61), bei einer zentralisierten Planung der *gesamten* Bahninfrastruktur durch den Bund. Fiskalische Äquivalenz und Subsidiarität sind damit deutlich verletzt.

Wer sich von der Zentralisierung eine kohärente, strategische Investitionsplanung erhofft, könnte enttäuscht werden: Die Kantone haben zwar de jure kein formales Mitbestimmungsrecht (was angesichts ihres jährlichen Beitrags stossend ist), sie werden im Planungsprozess aber frühzeitig und «verbindlich» (ch Stiftung: 58) einbezogen. Damit werden die Kantone noch stärker als bisher zum Bittsteller ohne eigene Verantwortung.<sup>79</sup> Da deren Interessen auch in den eidgenössischen Räten ein hohes Gewicht haben, ist zu befürchten, dass die Weiterentwicklung des Bahnnetzes bloss die Summe bzw. einen Kompromiss regionalpolitisch motivierter Wünsche darstellen wird.

Damit werden die Kantone noch stärker als bisher zum Bittsteller ohne eigene Verantwortung.

78 Die Kantone hätten die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der «Publikumsanlagen» (Bahnhöfe etc.) getragen, der Bund die übrigen Kosten für die Bahninfrastruktur (also namentlich die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der Strecken) (Bundesrat 2014: 61)

79 Alleine der Kanton Zürich muss (wegen seines grossen Schienennetzes) neu unabhängig vom Investitionsvolumen jährlich 117 Mio. Fr. in den BIF einzahlen. Er «erwartet» vom Bund im Gegenzug den Bau des Brüttener Tunnels zwischen Zürich und Winterthur und ein viertes Gleis am Bahnhof Stadelhofen: [www.nzz.ch/zuerich/nach-dem-ausbau-nun-abbau-1.18694621](http://www.nzz.ch/zuerich/nach-dem-ausbau-nun-abbau-1.18694621)

Ein Beispiel veranschaulicht die Auswirkungen der neuen Regelung: Im Herbst 2012, vor Annahme von FABI, stimmten die Neuenburger knapp gegen den Bau einer unterirdischen Bahnlinie zwischen Neuchâtel und La-Chaux-de-Fonds, denn von den 919 Mio. Fr. hätten 559 Mio. der Kanton und seine Gemeinden übernehmen müssen. Knapp vier Jahre später, im Februar 2016, wurde das Projekt hingegen mit überwältigender Mehrheit von 84,2 % angenommen<sup>|<sup>80</sup></sup> weil wegen der Zentralisierung der Eisenbahninfrastruktur die Kosten für den Kanton auf 110 Mio. Fr. sinken. Die Kehrseite der Medaille: Die Kantonsbevölkerung hat über ein Projekt abgestimmt, dessen Realisierung gar nicht in ihren Händen liegt.<sup>|<sup>81</sup></sup> Das «Ja» des Stimmvolkes ist bloss der Auftrag an die eigene Kantonsregierung, sich beim Bund für den Tunnelbau stark zu machen.

### Öffentlicher Regionalverkehr: Betrieb

Auch beim Betrieb besteht Verbesserungsbedarf: Während der Fernverkehr (SBB) alleine in Bundeshand liegt und der Ortsverkehr (Feinerschliessung innerhalb von Ortschaften) alleine bei den Kantonen bzw. ihren Gemeinden, ist der regionale Personenverkehr (RPV) immer noch als Verbundaufgabe ausgestaltet. Die Bestellung des ÖV-Angebots wird alle 2 Jahre vom Bund und den Kantonen gemeinsam durchgeführt, wobei die Federführung bei dem/den von der Linie betroffenem/n Kanton/en liegt. Die ungedeckten Kosten (Gesamtkosten minus Einnahmen Fahrausweise) werden vom Bund und den Kantonen im Gesamtverhältnis 50:50 getragen (Art. 30 Abs. 1 PBG). Bedingung für die Mitfinanzierung durch den Bund ist eine Erschliessungsfunktion (Art. 6 Abs. 1 Zif. a ARPV), diese ist allerdings gegeben, sobald eine Linie eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern an ein übergeordnetes Netz anschliesst (Art. 5 VPB). Der Bund zahlt also seinen Anteil an jede noch so kleine regionale Bahn- oder Buslinie<sup>|<sup>82</sup></sup>, was im argen Widerspruch zu den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität steht.

Doch damit nicht genug: Die Beitragsquote des Bundes ist nicht für alle Kantone dieselbe, sondern wird gemäss strukturellen Kriterien abgestuft: In Kantonen mit geringer Bevölkerungsdichte übernimmt der Bund einen höheren Anteil der anfallenden Kosten als in Kantonen mit hoher Bevölkerungsdichte (Anhang ARPV). So muss der Kanton Graubünden nur 20 % der Kostenunterdeckung seiner ÖV-Angebote selbst berappen, der Kanton Basel-Stadt hingegen 73 % (vgl. Abbildung 12). Eine solche Abstufung der Bundesbeiträge steht im Widerspruch zu den Prinzipien

In Kantonen mit geringer Bevölkerungsdichte übernimmt der Bund einen höheren Anteil der anfallenden Kosten als in den Kantonen mit hoher Bevölkerungsdichte.

<sup>80</sup> [www.nemobilite2030.ch](http://www.nemobilite2030.ch)

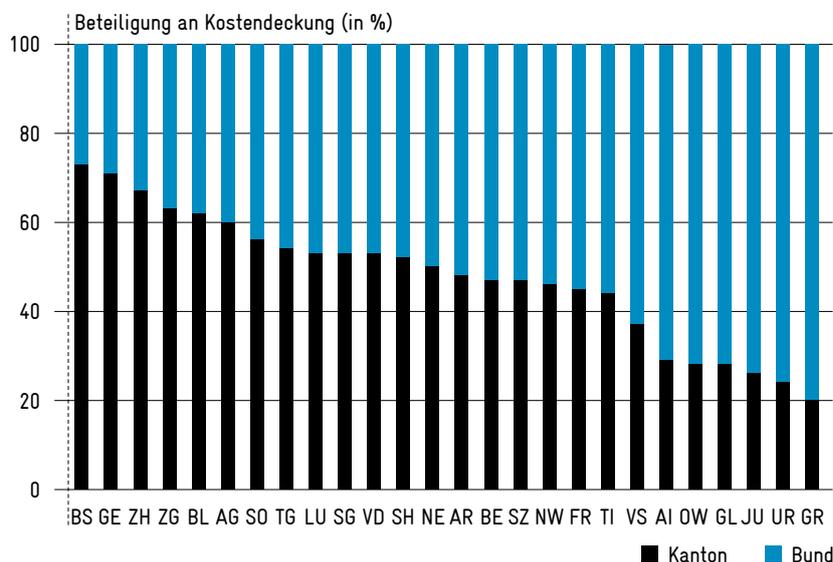
<sup>81</sup> Neue Zürcher Zeitung 10.02.2016: «Neuenburg hofft auf den Bund»

<sup>82</sup> Die Forderung von 100 zu erschliessenden Einwohnern bedeutet einzig, dass rein touristisch genutzte Angebote nicht vom Bund unterstützt werden. Linien des RPV müssen zudem eine minimale Wirtschaftlichkeit aufweisen, damit der Bund sie unterstützt. Für Buslinien wird ein minimaler Kostendeckungsgrad von 10 % gefordert, für Eisenbahnen und Schiffe 20 % (Richtlinie minimale Wirtschaftlichkeit im regionalen Personenverkehr (RPV): Art. 3). Diese Kostendeckungsgrade sind derart niedrig, dass sie kaum verhaltensändernde Wirkung entfalten.

Abbildung 12

### Grössere Kostenbeteiligung des Bundes in den ländlichen Kantonen

Die Grafik zeigt, zu welchen Teilen die Kostenunterdeckung beim Betrieb des öffentlichen Regionalverkehrs vom Bund und den Kantonen getragen wird. Die Quote des Bundes steigt mit sinkender Bevölkerungsdichte. Besonders unrentable Linien werden somit besonders stark vom Bund subventioniert.



Quelle: Anhang der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs

der NFA (klare Trennung der Aufgabenteilung von der Umverteilung über den expliziten Finanzausgleich) und verzerrt die Anreize: Ausgerechnet in den peripher gelegenen ländlichen Kantonen, deren ÖV-Linien oft eine miserable Auslastung haben und daher nur sehr niedrige Kostendeckungsgrade erreichen, zahlt der Bund den grössten Teil der Unterdeckung. Das macht es für diese Kantone attraktiv, solche Linien anzubieten, bzw. bei Entscheidungen zum Ausbau oder Erneuerung der Bahninfrastruktur um solche sehr unwirtschaftliche Linien zu buhlen.

Die einzig konsequente und aus Sicht der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz befriedigende Lösung wäre es, Infrastruktur und Betrieb des RPV komplett in die Hände der Kantone zu geben. Nur schon die Bezeichnung «Regionalverkehr» zeigt ja, dass es sich hier um eine Aufgabe handelt, die nicht auf Bundesebene anzusiedeln ist. Die Kantone hätten einen deutlich grösseren Anreiz, das ÖV-Angebot nach Nachfrage- und Effizienzkriterien zu gestalten, wenn sie dessen Infrastrukturkosten und die Kostenunterdeckung im Betrieb alleine tragen müssten. Im aktuellen Regime hingegen sind die Kantone Bittsteller beim Bund. Die daraus folgenden Investitionsentscheidungen setzen Verteilung über Effizienz, denn sie sind das Ergebnis politischer Verhandlungen statt gesamtwirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Abwägungen.

Sollte die komplette Kantonalisierung des RPV zu einem sehr asymmetrischen Anstieg der Kosten in den Kantonen führen, könnten diese

Disparitäten durch eine Anpassung des Lastenausgleichs verringert werden. Wie mit der allgemeinen Lastenverschiebung umgegangen werden sollte, wird in Kapitel 4.1 besprochen.

## Strassenbau

Mit den Nationalstrassen wurde durch die NFA ein politisch und finanziell sehr wichtiger Bereich entflochten. 2008 wurden die Nationalstrassen (mit Ausnahme der Netzfertigstellung, die nach alter Zuständigkeitsordnung organisiert bleibt) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes überführt (Bundesrat 2014a: 37). Vor 2008 waren die Kantone Eigentümer, Bauherren und Betreiber der Nationalstrassen, obwohl der Bund für bis zu 97 % ihrer Kosten aufkam (EFD und EFV 2013: 46). Dass damit eine Tendenz zur Erfüllung regionaler Luxusbedürfnisse einherging, sieht man daran, dass das ASTRA von den 371 Projekten, die die Kantone 2008 an den Bund übergaben, 78 nicht und 58 nur in geringer dimensionierter Form weiter führte, da sie funktional bzw. rechtlich nicht (im vorgesehenen Umfang) notwendig seien (EFD und EFV 2013: 50).

Im Februar 2017 wird zudem über den Ausbau des derzeitigen Infrastrukturfonds (IF) zu einem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) abgestimmt. Nach einigem Hin und Her in den eidgenössischen Raten ist darin auch der Netzbeschluss enthalten, gemäss dem 383 km Kantonsstrassen ins Nationalstrassennetz überführt werden sollen (vgl. Abbildung 13). Weil die Stimmbürger 2013 die Verteuerung der Autobahnvignette von 40 auf 100 Fr. abgelehnt haben, ist aktuell nun vorgesehen, dass die Kantone 60 Mio. Fr. des jährlichen Mehraufwandes von 185 Mio. Fr., die der Netzbeschluss für den Bund bedeutet, finanzieren. Erst mit der NFA entflochten, steht dem Nationalstrassennetz (neben einer Zentralisierung, die aus der Perspektive der Subsidiarität nicht zwingend erscheint) also schon wieder eine Verflechtung bevor.

Die Kantonsstrassen (Hauptstrassen) finanziert der Bund seit 2008 nicht mehr projektspezifisch mit, sondern er zahlt Globalbeiträge an die Kantone. In der parlamentarischen Debatte zum IF, aus dem diese Beiträge entnommen werden, konnten die Kantone einen Ausbau der Leistungen des IF um zusätzliche Pauschalbeiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen erwirken (13 Kantone sind Nutzniesser) (Bundesrat 2014a: 37).

Dank Umwandlung bisher projektbezogener Transfers an die Kantone in Pauschalen ist das Prinzip «wer befiehlt, zahlt» besser erfüllt als zuvor: Zwar entrichtet der Bund weiterhin Beiträge, aber weil diese neu unabhängig von den Projektbeschlüssen der Kantone sind, gehen die Grenzkosten der Projekte voll zu Lasten der Kantone als Entscheidungsträger. Die Investitionsentscheidung erfolgt damit unverzerrt.

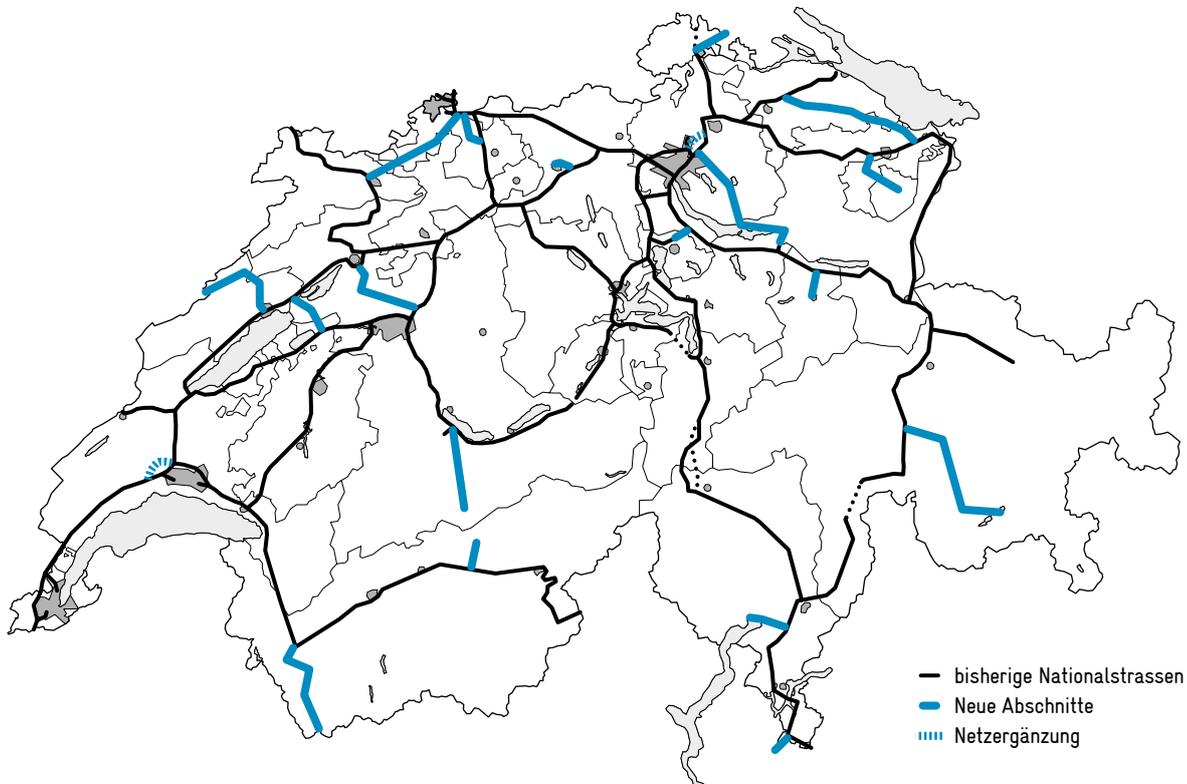
Besser als die blosser Umwandlung in Pauschalen wäre jedoch die gänzliche Abschaffung solcher Transfers. Das Ziel einer Aufgabenentflechtung sollte nicht nur eine klare Zuordnung der Kompetenzen sein, sondern

Erst mit der NFA entflochten, steht dem Nationalstrassennetz schon wieder eine Verflechtung bevor.

Abbildung 13

## 400 km Kantonsstrassen an den Bund

Die Karte zeigt das bestehende Nationalstrassennetz und die gemäss Netzbeschluss zur Aufnahme ins Nationalstrassennetz vorgesehenen Abschnitte.



Quelle: ASTRA

auch die Verhinderung unnötiger Transfers zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Diesem Ziel kommt man mit der Umwandlung projektbezogener in pauschale Transfers nicht näher.

### Agglomerationsprogramme

Mit der NFA wurde eine neue Verbundaufgabe geschaffen: Die Agglomerationsprogramme<sup>83</sup> des Bundes (Art. 86 Abs. b<sup>bis</sup> BV). Es gab durchaus gute Gründe für diese Einmischung in die kantonalen und sogar kommunalen Hoheiten: Die Agglomerationen sind letztlich die Wirtschaftsmotoren der Schweiz, ihre Entwicklung wurde aber erschwert, weil sie Gemeindegrenzen und oft sogar Kantons Grenzen überschreiten, und weil die Koordination der Verkehrsplanung zwischen den beteiligten Akteuren (Kantone, Gemeinden) vielerorts mangelhaft war. Mit den

<sup>83</sup> siehe [www.ave.admin.ch/ave/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung.html](http://www.ave.admin.ch/ave/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung.html) für eine Übersicht dazu

Agglomerationsprogrammen schuf der Bund finanzielle Anreize<sup>84</sup> zur Kooperation, er garantierte eine Qualitätskontrolle, er verlangte klare Kriterien und Ziele bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme und er schuf mit dem Bewerbungsprozess der Kantone und Gemeinden um die Bundesgelder für ihre Verkehrsinfrastrukturen nicht zuletzt eine Wettbewerbskomponente.

Ob allerdings eine unbefristete Fortführung der Agglomerationsprogramme mit Blick auf die fiskalische Äquivalenz und die Subsidiarität angemessen ist, kann bezweifelt werden. Sobald in den betroffenen Regionen die kooperativen Strukturen einmal aufgebaut sind, der Bund also sozusagen seine Anschubfinanzierung geleistet hat, müsste er sich eigentlich wieder weitgehend zurückziehen können. Die Entwicklung geht aber genau in die Gegenrichtung: Das Engagement des Bundes wird von einem Instrument der Verkehrsplanung (als das es die Bundesverfassung vorsieht) zunehmend zu einem allgemeinen Governance-Instrument. So hält es der Schweizerische Gewerbeverband für «absolut zwingend», dass das Programm Agglomerationsverkehr unbefristet weitergeführt und ausreichend dotiert wird. Der Fokus solle allerdings von den Zentren hin zu den Agglomerationen und den peripheren Gebieten ausgeweitet werden. Kleine Agglomerationen und Strassenprojekte würden benachteiligt, da die Beurteilungskriterien für alle Agglomerationen dieselben seien, was z.B. die Mitfinanzierung des Bundes für Umfahrungsstrassen mit einem täglichen Verkehr von weniger als 10 000 Fahrzeugen verhindere (SGV 2014: 2).

Solche Wortmeldungen zeugen von einer Missachtung föderaler Prinzipien. Zwar scheinen die Agglomerationsprogramme und die tripartite Zusammenarbeit einigermassen erfolgreich zu sein, aber «die grosse Anzahl und der grosse finanzielle Umfang der Gesuche für diese Agglomerationsprogramme» (SGV 2014: 2) zeigen natürlich nicht in erster Linie «die Dringlichkeit und Notwendigkeit von weiteren, umfangreichen Massnahmen auf eindrückliche Weise» (SGV 2014: 2), sondern beweisen vor allem, dass es sich die Kantone und Gemeinden nicht leisten können, im Wettbewerb um Bundesgelder Abseits zu stehen.

Das Engagement des Bundes wird von einem Instrument der Verkehrsplanung zunehmend zu einem allgemeinen Governance-Instrument.

### 3.5\_ Weitere Gebiete

Die Verflechtung zwischen Bund und Kantonen treibt zuweilen wunderliche Blüten. Dass der Bund z.B. bei Schäden durch Goldschakale und Wölfe die Kosten zu 80 %, bei jenen durch Adler und Biber hingegen nur zu 50 % übernimmt (Art. 10 JSV), lässt sich vielleicht mit der grösseren Sympathie erklären, die der durchschnittliche Schweizer letzteren beiden

---

<sup>84</sup> Der Bund zahlt ca. 35% der geplanten Kosten zum Ausbau der kantonalen und kommunalen Verkehrsinfrastruktur, sofern sie im Rahmen eines von ihm akzeptierten Agglomerationsprogramms anfallen. Für die erste Generation Agglomerationsprogramme (2011–2014) sprach der Bund 1,51 Mrd. Fr. (*Bundesrat 2009b: 8308*), für die zweite Generation (2015–2018) waren es 1,68 Mrd. Fr. (*Bundesrat 2014b: 2512*).

gegenüberbringt. Das eher amüsante als aus finanzieller Sicht relevante Beispiel ist nur eine von vielen fragwürdigen Verflechtungen, die sich noch in Gesetzen und Verordnungen finden lassen.

Mit der NFA wurden wertmässig erst 40 % der Verbundaufgaben entflochten (Bundesrat 2001:2297). Bei 17 Aufgaben resultierte eine weiterhin geteilte Verantwortung (siehe Tabelle 1 auf S. 13) (EFD 2007: 17). Neue Verflechtungen oder Zentralisierungen sind dazugekommen oder zeichnen sich ab, z.B.:

- Die Energiestrategie 2050 des Bundes greift zum Teil in die Autonomie der Kantone ein. National vorgeschlagene Regelungen (z.B. zu Elektroheizungen) müssten in den Kantonen vom Stimmvolk abgesegnet werden. |<sup>85</sup>
- In jüngster Zeit kamen Diskussionen über unterschiedliche Bedingungen in der Untersuchungshaft auf. Schnell wurde eine schweizweite Harmonisierung gefordert. Zwar wird keine Bundesregelung angestrebt, aber eine Harmonisierung über die drei bestehenden Strafvollzugsakkordate – mit dem Bund als Partner und Mitfinanzierer eines schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug. |<sup>86</sup>

Nachfolgend werden nur vier der verbliebenen Beispiele suboptimaler Aufgabenteilung genannt. Sie stehen exemplarisch für drei Probleme des Schweizer Föderalismus:

- Die Verflechtung wächst langsam, ist aber wegen der Pfadabhängigkeit politischer Entscheide meist unumkehrbar. Deshalb ist es wichtig, systemfremde Entwicklungen rechtzeitig bzw. vorzeitig anzusprechen, wenn sie (noch) im kleinen finanziellen Rahmen sind.
- Nicht überall braucht es eine grundlegende Reform, manchmal reichen auch relativ geringfügige Anpassungen.
- Nicht immer ist das Problem die zunehmende Zentralisierung. Im Gegenteil: Manchmal verhindern «alte Zöpfe» eine aus Gesamtsicht zu begrüssende Bundeskompetenz.

### **Krippenfinanzierung**

2002 beschloss der Bund ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm für die familienergänzende Kinderbetreuung. 2010 wurde dieses um vier Jahre verlängert, 2014 um abermals vier Jahre. Aktuell will der Bundesrat weitere 100 Mio. Fr. über fünf Jahre verteilt als Anstossfinanzierung zur Verfügung stellen, um das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse von berufstätigen Eltern abzustimmen. Der Vorstoss wird derzeit in den Eidgenössischen Räten diskutiert. Damit droht eine ursprünglich als befristet geplante Massnahme zu einem Dauerzustand zu werden.

«Die Hauptzuständigkeit bei der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt bei den Kantonen und den Gemeinden, die über eine grössere

Nicht immer ist das Problem die zunehmende Zentralisierung. Im Gegenteil: Manchmal verhindern «alte Zöpfe» eine aus Gesamtsicht zu begrüssende Bundeskompetenz.

<sup>85</sup> Neue Zürcher Zeitung 10.10.2014: «Kantonsparlamente akzeptieren keine Konkordate mehr»

<sup>86</sup> Neue Zürcher Zeitung 16.09.2016: «Die Haftbedingungen rasch verbessern»

Nähe zu den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen verfügen» (Bundesrat 2014: 31). Das regional unterschiedlich ausgeprägte Angebot von familienergänzender Betreuung kann auch Folge unterschiedlicher Präferenzen sein. Eine Beteiligung des Bundes widerspricht den Kriterien der fiskalischen Äquivalenz (die Nutzniesser lassen sich lokal gut eingrenzen) und der Subsidiarität (die Regulierung dieser Angebote kann gut auf Kantonsebene erfolgen) und erfolgt ohne verfassungsrechtliche Grundlage. Der Bund argumentiert interessanterweise, sein Zutun entspräche sehr wohl den beiden Prinzipien: Die grosse Nachfrage übersteige teilweise die Kraft der Kantone und der Nutzen des Impulsprogrammes käme der ganzen Volkswirtschaft zugute. Diese Argumentation ist ökonomisch nicht stichfest:

- Das Argument, die Nachfrage übersteige die Kraft der Kantone, ist zu hinterfragen: Die Kantone unterliegen nicht einer gegebenen Budgetrestriktion, sondern können das Ausgabenvolumen gestalten. Wenn der Einfluss der aussenfamiliären Kinderbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung so klar wäre<sup>87</sup>, wie vom Bund (Bundesrat 2014: 31) angenommen, müsste sich die Investition auch für die Kantone lohnen. Eine Zentralisierung drängte sich gemäss dem Kriterium der Subsidiarität nur auf, wenn der Bund diese Leistung aufgrund seiner Grösse günstiger zur Verfügung stellen könnte als die Kantone oder wenn gar Mindestgrössen bei der Bereitstellung dieses Gutes existierten. Da hier von blossen finanziellen Transfers die Rede ist, trifft beides per Definition nicht zu. Die – spätestens sobald sich eine Ausschöpfung der Gelder abzeichnet – regionalpolitisch orientierte Subventionierung des Bundes<sup>88</sup> ist im Gegenteil sogar ineffizient, denn die unterschiedlichen regionalen Präferenzen werden dabei nicht mehr berücksichtigt.
- Die Krippensubventionierung weist keine systematischen interkantonalen Spillovers auf. Finanzierbare Kinderbetreuung erhöht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton, der diese Betreuung subventioniert, nicht im Nachbarkanton. Eine solche Massnahme, sollte sie im Kanton X den volkswirtschaftlichen Zusatznutzen  $\Delta Y$  generieren, wird auch schweizweit den Zusatznutzen  $\Delta Y$  generieren. Das hat nichts mit Spillovers zu tun. Argumentiert man so, müsste der Bund alle standortverbessernden Massnahmen der Kantone subventionieren. Neben der Verletzung der Prinzipien der NFA wählt der Bund mit der Anschubfinanzierung ein Mittel, das längst nicht mehr «state-of-the-art» ist: Sie ist weder ein geeignetes Mittel für die Gleichbehandlung verschiedener Betreuungsformen (nur 4% der Gesuche stammen von Tageselternvereinen), noch ist sie so zielgerichtet wie die Betreuungsgutscheine, die im Kanton Luzern oder in der Stadt Bern eingesetzt werden (Salvi et al.

---

<sup>87</sup> Anders als vom Bund suggeriert, ist der Einfluss der aussenfamiliären Kinderbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung nicht so klar wie erhofft (Salvi 2016: 53).

<sup>88</sup> Art. 4 Bundesgesetz über familienergänzende Kinderbetreuung

2016:56). Letzteres zeigt sich z.B. daran, dass der Bund auch «nicht-belegte» Plätze subventioniert. |<sup>89</sup> Warum also wird dieses ganz offensichtlich suboptimale Instrument gewählt? Die Antwort dazu ist klar: Mit der Anschubfinanzierung besteht für die Eidgenössischen Räte die instrumentelle Möglichkeit, mitzugestalten, wo sie eigentlich keine föderalistischen Mitsprache- und Budgetkompetenzen besitzen.

Die Anschubfinanzierung ist für die Eidgenössischen Räte die Möglichkeit, mitzugestalten, wo sie eigentlich keine Kompetenzen besitzen.

### Hochwasserschutz

Hochwasserschutz ist grundsätzlich Aufgabe der Kantone (Art. 2 Bundesgesetz über den Wasserbau). Der Bund gewährt den Kantonen aber Abgeltungen als globale Beiträge auf der Grundlage von Programmvereinbarungen. Für besonders aufwendige Projekte kann er Abgeltungen einzeln gewähren (Art. 8 ebenda). In letzterem Fall beträgt der Bundesanteil 35%–45%, ausnahmsweise kann er auf 65% erhöht werden (Art. 2, Abs. 3 und 4 WBV). Interessant ist vor allem, wie niedrig die Hürde angesetzt ist, damit der Bund vom sinnvollen Instrument der Globalbeiträge abkommt und stattdessen Abgeltungen einzeln gewährt. So reicht für eine individuelle Abgeltung z.B. schon ein Projektumfang von 5 Mio. Fr. oder schlicht und einfach die Unvorhersehbarkeit einer Massnahme (Art. 2, Abs. 2, ebenda).

An einem aktuellen Beispiel zum Kanton Wallis wird zudem klar, dass unter der heutigen Regelung die fiskalische Äquivalenz zu stark zugunsten der Kantone ausgelegt wird. Bei der anstehenden Rhonekorrektur, deren Kosten auf gesamthaft 2 Mrd. Fr. – man vergleiche die Zahl mit dem genannten Mindestumfang – veranschlagt werden, finanziert der Bund «zu mindestens zwei Dritteln» |<sup>90</sup> – also jenseits jeglicher in der Verordnung vorgesehenen Beteiligungsquoten – mit. Eine Übernahme der Kosten in diesem Ausmass geht weit über eine sinnvolle Teilung des Aufwands gemäss dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz hinaus. Sie droht daher, das Budgetbewusstsein zu schwächen. Von einem Ausgabe-franken müsste der Kanton nur rund 30 Rappen selbst zahlen.

Programmvereinbarungen sind zwar durchaus ein geeignetes Mittel für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, aber wenn sie so schnell zu Gunsten projektbezogener Beiträge abgelöst werden und diese dann auch noch äusserst grosszügig ausfallen, dann dürfte die finanzielle Relevanz der Programmvereinbarungen eher gering bleiben.

### Flughafenplanung

Der Streit um die Lärmbelastung von Flughäfen ist ein politischer Dauerbrenner. Nicht nur im angrenzenden Ausland, sondern auch in umliegenden Gemeinden der Landesflughäfen brodelt es. Es herrscht ein Dau-

<sup>89</sup> vgl. Art. 4 Abs. 3 der Verordnung für familienergänzende Kinderbetreuung

<sup>90</sup> [www.vs.ch/de/web/pcr/gpr3-faq](http://www.vs.ch/de/web/pcr/gpr3-faq)

erkonflikt mit geringen Aussichten auf baldige Befriedung. Einer Entscheidung auf einem Konfliktfeld folgt schon bald ein Konflikt an anderer Stelle. Besonders ärgerlich ist das im Falle des Flughafen Zürichs. Rund die Hälfte des Passagieraufkommens und drei Viertel der Fracht im Schweizer Luftverkehr werden dort abgewickelt. Seine Entwicklung wird durch den schwelenden Konflikt gehemmt. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Konflikt um den Flughafen Zürich ein typisches Beispiel für die NIMBY-Problematik («not in my backyard»). Angesichts des grossen positiven Gesamtnutzens geniessen viele Infrastrukturen eine breite Zustimmung der Bevölkerung, aber gleichzeitig möchte sie niemand direkt vor seinem Haus haben (Müller-Jentsch 2009: 34).

Die Auflösung dieser verworrenen Situation wird durch das föderale Geflecht von Zuständigkeiten erschwert. Es eröffnet Sonderinteressen zahlreiche Möglichkeiten, Entscheide zu blockieren oder zu verzögern.<sup>|91</sup> Als Drehkreuz dient der Flughafen Zürich einer nationalen Verkehrsfunktion und ist von landesweiter wirtschaftlicher Bedeutung. Die schwache Rolle des Bundes bei den Landesflughäfen steht im Gegensatz zu seinen umfassenden Kompetenzen in allen anderen Fragen der Aviatik und entspricht nicht der aussenpolitischen Dimension der Thematik. Die starke Rolle des Standortkantons trägt der gewandelten Bedeutung des Flughafens, der sich seit seinem Bau vor 60 Jahren von einem Rollfeld mit geringem Verkehrsaufkommen zu einem internationalen Hub entwickelt hat, nicht hinreichend Rechnung. Es bräuchte eine zentrale Instanz, die einen übergeordneten Interessenausgleich herbeiführen könnte. Diese wäre naheliegender Weise der Bund.<sup>|92</sup> Öffentliche Beteiligungen an Betreibern von Flughäfen sind dazu nicht zwingend notwendig. Über geeignete Regulierungen und Konzessionsvergabe kann auch ohne finanzielle Beteiligung sichergestellt werden, dass ein Flughafen seiner Funktion als zentrale nationale Infrastruktur gerecht wird (Rutz 2016: 45).

Wie bei anderen Infrastrukturen von nationaler Bedeutung sollen Bundeskompetenzen auch in der Flughafenpolitik gestärkt werden.

## Kultur

Kultur ist in erster Linie Sache der Kantone (Art 69 BV). Zwar gibt es da und dort etwas Spielraum für den Bund, insgesamt bleibt seine vorgesehene Rolle aber beschränkt. Das spiegelt sich in den öffentlichen Ausgaben wider. Von den 2,72 Mrd. Fr., die 2013 von der öffentlichen Hand für Kultur ausgegeben wurden, entfallen nur knapp 11% auf den Bund, 38% tragen die Kantone<sup>|93</sup>, den grossen Rest die Gemeinden bei. Seit Einführung der NFA 2008 hat sich diese Lastenteilung nicht substantiell verändert (BAK und BFS 2016: 10).

Der marginalen Rolle des Bundes ungeachtet, scheint das Eidgenössische Departement des Innern, in dem auch das Bundesamt für Kultur

91 [www.avenir-suisse.ch/52355/flughafenpolitik-ueberfaellige-staerkung-der-bundeskompetenzen/](http://www.avenir-suisse.ch/52355/flughafenpolitik-ueberfaellige-staerkung-der-bundeskompetenzen/)

92 [www.avenir-suisse.ch/11938/mehr-mitsprache-fur-den-bund-beim-zurcher-flughafen/](http://www.avenir-suisse.ch/11938/mehr-mitsprache-fur-den-bund-beim-zurcher-flughafen/)

93 Die Beiträge aus den Lotterien sind in den Ausgaben der Kantone enthalten (BAK und BFS 2016: 10).

beheimatet ist, einem verstärkten Engagement des Bundes nicht abgeneigt und sprach sich schon vor einiger Zeit für eine Stärkung der nationalen Kulturpolitik aus.<sup>|94</sup> Trotz grosser Vorbehalte vieler Kantone (EDI 2014: 8) ist keine Trendwende zu erkennen. Eine Verwässerung der einst klar zugewiesenen Kompetenzen lässt sich aber nicht von der Hand weisen. Mit der Kulturbotschaft 2016–2020 weitet der Bund seinen Einfluss aus, ohne zu belegen, weshalb diese Leistungen nicht auch von den Kantonen erbracht werden könnten. So plant er unter anderem ein Programm zur Förderung der Schweizer Literatur – und will damit nicht etwa Schriftsteller, sondern Verlage fördern.<sup>|95</sup> Sie sollen fortan unter dem Denkmantel der Kulturförderung Strukturbeiträge erhalten, um Ihnen den Umgang mit der Digitalisierung, den Konzentrationsprozessen durch die Globalisierung und dem starken Franken zu erleichtern. Diese «neue Lösung» ist gleich mehrfach zu hinterfragen. Sie verkennt, dass Branchen nicht durch staatliche Stützung, sondern durch Innovation am Leben bleiben. Statt Kulturschaffende unterstützt sie Unternehmen. Und sie lässt ausser Acht, dass öffentliche Leistungen nur dann auf Bundesebene erbracht werden sollen, wenn weder Kantone noch Gemeinden den Ansprüchen gerecht werden können. Der Bund sollte dieses Feld den Kantonen überlassen. Das entspräche den Grundsätzen der NFA und würde dem Umstand Rechnung tragen, dass die öffentliche Hand neben dem umfangreichen Engagement von Privaten, die fast das Vierfache der öffentlichen Kulterausgaben aufwerfen, nur eine nachgelagerte Rolle innehat (BAK und BFS 2016: 14).

Der Bund weitet seinen Einfluss aus, ohne zu belegen, weshalb diese Leistungen nicht auch von den Kantonen erbracht werden konnten.

---

94 NZZ 29.10.2014: «Die Angst vor einem eidgenössischen Kulturvogt»

95 [www.news.admin.ch/news/message/attachments/42674.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/42674.pdf)

## 4 – Steuerhoheiten, Konkordate und schleichende Verflechtung

In diesem Kapitel wird als Antwort auf Lastenverschiebungen eine automatisierte Verschiebung der Steuerhoheit vorgeschlagen. So würden die in Kapitel 3 beschriebenen Entflechtungen – die meist mit einer Dezentralisierung der Lasten verbunden sind – auch für die Kantone attraktiv, weil ihnen gleichzeitig die dafür nötigen Steuermittel zur Verfügung stünden. Darüber hinaus wird die Rolle der Konkordate im föderalen Geflecht diskutiert. Zuletzt werden die Gründe für die schleichende Zentralisierung und Verflechtung untersucht sowie Gegenrezepte besprochen.

### 4.1 – Kompetenzen und Steuerhoheit dezentralisieren

Die in Kapitel 3 vorgeschlagenen Entflechtungen würden zu einer deutlichen Verschiebung von Aufgaben und Kompetenzen in Richtung der Kantone führen. Damit verbunden wäre auch ein höheres Ausgabenvolumen bei den Kantonen.

Aus föderalismustheoretischer Sicht sollten solche Lastenverschiebungen bei der Beurteilung der Aufgabenteilung aber keine Rolle spielen. Die Frage sollte lauten «Welche Staatsebene ist am besten geeignet, die zur Debatte stehende Aufgabe zur Zufriedenheit der Bürger und Bürgerinnen zu erfüllen?» Beantwortet werden sollte sie anhand der Kriterien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Resultieren aus diesem Vorgehen deutliche Lastenverschiebungen, sollten sie akzeptiert werden, mit aller Konsequenz, also mit Verschiebungen des Steueraufkommens zwischen den Staatsebenen. Ziel einer verbesserten Zuordnung der Aufgaben ist letztlich immer ein höherer «value for tax money». Die Bürger erhalten also mehr für ihr Steuergeld – oder sie zahlen weniger für einen gegebenen Nutzen, den sie aus den staatlichen Leistungen ziehen.

#### **Automatischer Steuerabtausch bei Lastenverschiebungen**

Schon heute wird bei Reformen, die Lastenverschiebungen zur Folge haben, das finanzielle Mass der Verschiebungen ermittelt. Ohne diese Einschätzung könnte gar nicht festgelegt werden, welchen Umfang die Gegenfinanzierung zur Herstellung der Haushaltsneutralität (vgl. Box 4) haben muss. Statt nun aber im Fall einer Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen über eine solche Gegenfinanzierung Transfers mit Zweckbindung in Transfers ohne Zweckbindung zu verwandeln, wie es bisher Usus ist, sollte man sie ganz eliminieren und stattdessen eine entsprechende Verschiebung der Steuervolumen zwischen den Staatsebenen vorsehen:

Eine Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen sollte mit einer *automatischen* – also dem politischen Entscheid entzogenen – *Verschiebung der Steuerhoheit* in Richtung der Kantone einhergehen und eine Las-

Eine Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen sollte mit einer automatischen Verschiebung der Steuerhoheit in Richtung der Kantone einhergehen.

tenverschiebung von den Kantonen zum Bund mit einer Verschiebung der Steuerhoheit in Richtung Bund. Das Vorgehen lässt sich am besten an einem konkreten Beispiel beschreiben:

- Werden Aufgabenlasten im Umfang von 5 Mrd. Fr. vom Bund zu den Kantonen verschoben, entspräche das 18,9 % der Einnahmen aus den direkten Bundessteuern<sup>|96</sup>. Der Bund müsste also dazu gezwungen werden, die Steuertarife der direkten Bundessteuern durchgehend um 18,9 %<sup>|97</sup> senken.
- Den Kantonen sollte ihre Reaktion freigestellt werden. Rechnerisch entsprächen die 5 Mrd. Fr. einer Erhöhung der kantonalen Steuersätze um 7,4 %<sup>|98</sup>. Hilfreich wäre die Festlegung dieser Steuersatzveränderung als Referenzwert, so dass eine Änderung um diesen Wert keiner kantonalen Volksabstimmung unterläge, wohingegen eine Abweichung davon von den Stimmbürgern des Kantons gutgeheissen werden müsste. Diese Art von Steuertransfers wurde eine Staatsebene tiefer, also zwischen Kanton und Gemeinden, schon mehrmals erfolgreich, z.B. durch AI (2011) und AG (2017), bei Neuordnungen der Aufgabenteilung bzw. der Finanzierungsverantwortungen angewendet.<sup>|99</sup>
- Weil die direkte Bundessteuer auf Einkommen deutlich progressiver ist als die Kantonssteuern, hätte eine solche Dezentralisierung der Steuerhoheit ein gesamthaft weniger progressives Steuersystem, also weniger Umverteilung von Reich zu Arm, zur Folge. Wenn man das verhindern will, könnte man statt einer prozentualen Reduktion der direkten Bundessteuer auf Einkommen eine fixe Entlastung pro Kopf vorsehen. Bei 3,63 Mio. Steuerpflichtigen mit tatsächlicher Belastung durch die direkte Bundessteuer (2013) ergäbe sich eine Steuerentlastung von 541 Fr. pro Steuerpflichtigem.<sup>|100</sup> Bei einem solchen Vorgehen würde eine Dezentralisierung der Steuerhoheit das Gesamtsteuersystem progressiver machen.

Wichtig wäre, dass ein solcher Mechanismus des Steuerabtausches schon vor wesentlichen Lastenverschiebungen verbindlich definiert ist. Für den Automatismus müsste ein klarer Grundkonsens bestehen, das Vorgehen müsste in der Bundesverfassung verankert und in Gesetz und Verordnung exakt festgelegt sein.

Wichtig wäre es, dass ein solcher Mechanismus des Steuerabtausches schon vor wesentlichen Lastenverschiebungen verbindlich definiert ist.

---

96 direkte Bundessteuer auf natürliche Personen + direkte Bundessteuer auf juristische Personen + übrige direkte Steuern des Bundes: 26,4 Mrd. Fr. im Jahr 2015

97 Achtung: Nicht Prozentpunkte, sondern Prozent. Ein bisheriger Steuertarif von 10 % würde also neu 8,11 % betragen.

98 Achtung: Nicht Prozentpunkte, sondern Prozent. Ein einfacher Steuersatz von z.B. 10 % würde somit neu 10,74 % betragen.

99 Wobei die Massnahme zwischen einem Kanton und seinen Gemeinden zugegebenermassen etwas einfacher und transparenter ist, weil dort (meist) direkt Steuerfusspunkte abgetauscht werden können.

100 Die 10,4 Mrd. Fr., die der Bund 2015 an Einkommenssteuern einnahm, entsprechen 39,3 % des Gesamtertrags der direkten Bundessteuern (26,4 Mrd. Fr.). Folglich müsste der Bund sein Steuervolumen hier um 1,97 Mrd. Fr. (0,393 mal 5 Mrd. Fr.) reduzieren. Angesichts von 3,63 Mio. Steuerpflichtigen, deren steuerbares Einkommen 2013 über der Steuerfreigrenze lag, ergibt das 541 Fr. pro Steuerpflichtigem. Rechnet man noch ein, dass die Steuerschuld eines Teils dieser Steuerpflichtigen weniger als 541 Fr. beträgt, so dürfte die Einsparung für die restlichen Steuerpflichtigen sogar noch etwas höher liegen.

## Das überhöhte Primat der Haushaltsneutralität

*In der Realpolitik hat sich eingebürgert (nicht nur zwischen dem Bund und den Kantonen, sondern auch zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden), dass die Neuzuteilung einer Aufgaben- bzw. Finanzierungskompetenz haushaltsneutral erfolgen muss. Eine Neuordnung der Aufgabenteilung hat ohne die Garantie einer «ausgeglichene Globalbilanz» geringe Chancen. Von den Kantonen hört man sogar Kritik an unterschiedlichen Dynamiken (zwischen Bund und Kantonen) in der Kostenentwicklung bestehender Aufgaben. So ein Vertreter der Sozialdirektorenkonferenz: «Im Sozialbereich sind die dynamischen Bereiche den Kantonen zugeteilt worden. Die finanzielle Belastung ist (...) weiter steigend. Weitere Belastungen sind für die Kantone nicht tragbar.»*

*Dabei sollte es eigentlich keine Rolle spielen, auf welcher Staatsebene die Ausgaben wie schnell wachsen, solange fiskalische Äquivalenz und Subsidiarität bei der Aufgabenerfüllung gewahrt sind. Die Einnahmeseite (Steuerbelastung) ist ja nicht gottgegeben, sondern lässt sich in einem demokratischen Prozess – der aber plausible Begründungen erfordert – anpassen.*

*Die Fixierung auf Haushaltsneutralität hat bisher konsequente Entflechtungen verhindert: Die Entflechtung einer einzelnen Aufgabe kann per Definition nicht haushaltsneutral sein, weil ja von einer bisher gemeinsamen Finanzierung zu Gunsten der Finanzierung durch eine einzige Staatsebene abgerückt wird. Bei einer Kompensation der Mehrbelastung der Kantone durch pauschale Transfers ohne Zweckbindung wird nicht das ganze Potenzial der Entflechtung genutzt, weil immer noch Transfers zwischen den Staatsebenen fließen. Die Forderung nach fiskalischer Eigenverantwortung ist damit verletzt (vgl. Kapitel 1, S. 10).*

### Effizienterer Einsatz der Steuergelder durch die Kantone

Den Kantonen wäre ihre Reaktion wie gesagt freizustellen. Das ist erstens unvermeidbar (der Bund kann den Kantonen ja keine Steuersätze vorschreiben) und zweitens inhaltlich naheliegend, denn in verschiedenen Bereichen dürften durch die Dezentralisierung der Kompetenzen Einsparungen erzielt werden. Man denke z.B. an Verkehrsinfrastrukturen, wo sich die Kantone bei grösserer Finanzierungsverantwortung wohl schnell überlegen würden, ob sich eine Investition, für die bisher der Bund zum Grossteil aufgekommen ist, wirklich lohnt, oder ob das Steuergeld nicht anderswo effizienter investiert wäre (vgl. Box 5). Eine höhere alloкатive Effizienz bei der Investition der Steuergelder würde die staatlichen Leistungen also bei gleichbleibendem Nutzen günstiger machen (die Kantone würden ihre Steuern also nicht um den kalkulierten Prozentsatz erhöhen, womit die Steuerlast gesamthaft fallen würde) oder bei gleicher Steuerlast könnte ein höherer Nutzen für die Bürger erzielt werden.

Mit dem in Kapitel 2.1 vorgeschlagenen System zur Dotation des Ressourcenausgleichs würde auch dieser automatisch korrekt auf eine solche Lastenverschiebung reagieren. Erhöhte sich der aggregierte Steuerertrag der Kantone um die im Beispiel genannten 7,4 %, so stiege – ceteris paribus – auch die Dotation des Ressourcenausgleichs um diese 7,4 %.<sup>101</sup>

101 Beim bisherigen Dotationsmechanismus stiege die Dotation hingegen nicht, denn sie orientiert sich an der Entwicklung des aggregierten Ressourcenpotenzials (das unverändert bliebe) statt an den aggregierten Steuereinnahmen.

## Verzerrte Projektentscheide

Über die Programmvereinbarungen bei den verbliebenden Verbundaufgaben hinaus beteiligt sich der Bund an grösseren kantonalen Infrastrukturprojekten vielfach weiterhin in erheblichem Ausmass finanziell (vgl. z.B. Anmerkungen zur Rhône-Korrektur auf S. 57). Zu lesen sind Begründungen wie «Eine solche Massnahme ist notwendig und dringend, sie übersteigt aber die finanziellen Möglichkeiten des Kantons». Aus ökonomischer Sicht ist diese Begründung seltsam:

- Entweder ist der Nutzen einer Massnahme grösser als deren Kosten. Dann sollte sie ergriffen werden. Eine Unterstützung durch den Bund ist dabei nicht prinzipiell nötig. Notfalls kann sich der Kanton dafür verschulden – die meisten Kantone haben hervorragende Kreditratings, sie können also problemlos Fremdkapital aufnehmen. Bei einer langfristigen Investition in die Zukunft spricht nichts gegen dieses Vorgehen.
- Oder der Nutzen der Massnahme ist geringer als deren Kosten. Dann sollte sie unterlassen werden.

Eine erhebliche Mitfinanzierung des Bundes erhöht das Risiko, dass nicht lohnenswerte Projekte durchgeführt werden: Finanziert der Bund z.B. 60% – und der Kanton folglich 40% – einer Infrastrukturmassnahme, deren Nutzen zu 80% beim über die Durchführung des Projekts entscheidenden Kanton anfällt, so würde dieser das Projekt auch dann noch durchführen, wenn die Gesamtkosten den Gesamtnutzen um bis zu 99% übertreffen.

### 4.2\_ Die Rolle der Konkordate

Der schweizerische Föderalismus befindet sich in einem Trilemma. Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung und die steigende Komplexität vieler Aufgaben, die bisher nicht durch den Bund erbracht werden, erforderten eigentlich grössere subnationale Einheiten bzw. eine Angleichung ihrer Grösse und Leistungsfähigkeit. Eine derartige Neustrukturierung der Kantonslandschaft wird es aber, sofern sich die Rahmenbedingungen nicht fundamental ändern, auch in fernerer Zukunft nicht geben. Die Zentralisierung wesentlicher Kompetenzen beim Bund ist dagegen aus föderalistischer Sicht unerwünscht. Bleibt als dritter Ausweg eine Intensivierung der horizontalen Zusammenarbeit über interkantonale Vereinbarungen. In der Tat nimmt die Zahl der sogenannten Konkordate seit den 1970er-Jahren nicht nur kontinuierlich zu, sondern es steigt auch deren Bedeutung: Harnos, Lehrplan 21 oder das Hooligan-Konkordat sind Erlasse von mehr als nur technischer Natur.<sup>102</sup> Allerdings stehen auch die Konkordate zunehmend in der Kritik. So räumt z.B. der Präsident der Energiedirektorenkonferenz, Beat Vonlanthen, ein: «Die Kantonsparlamente akzeptieren keine Konkordate mehr».<sup>103</sup>

Der Grund: Die interkantonale Zusammenarbeit über Konkordate führt zu einer Machtverschiebung von den kantonalen Parlamenten und Stimmbürgern zu den kantonalen Exekutiven. Das ist unter demokrati-

Die Zusammenarbeit über Konkordate führt zu einer Machtverschiebung von den kantonalen Parlamenten und Stimmbürgern zu den kantonalen Exekutiven.

<sup>102</sup> Neue Zürcher Zeitung 04.10.2013: «Wie die Kantone ihre Macht in Bern nutzen»

<sup>103</sup> Neue Zürcher Zeitung 10.10.2014: «Kantonsparlamente akzeptieren keine Konkordate mehr»

schen Gesichtspunkten unerfreulich – nicht nur, weil die Legislative zunehmend vom ihr zugedachten Prozess, der Rechtsetzung, ausgeschlossen wird, sondern auch, weil die Entscheidungsprozesse in diesen interkantonalen Gremien von aussen nur schwer einsehbar sind. Giovanni Biaggini, Staatsrechtler an der Universität Zürich, sieht zudem die Gefahr von Reformblockaden, weil in Konkordatsgremien für Änderungen meist qualifizierte Mehrheiten nötig sind, während bei Lösungen auf Bundesebene einfache Mehrheiten ausreichen. |<sup>104</sup>

Eine demokratischere Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit wäre wichtig und könnte ihr zu neuer Akzeptanz verhelfen. Beispielsweise könnte für jedes Konkordat ein interkantonales Parlament (aus Mitgliedern der kantonalen Parlamente) gebildet werden und auch interkommunale Volksabstimmungen mit der Anforderung einer einfachen Mehrheit über den gesamten Konkordatsperimeter wären vorstellbar. |<sup>105</sup> Der Kanton als Jurisdiktion würde damit wohl etwas an Bedeutung verlieren, aber darin liegt der Charakter eines jeden Trilemmas: Es lassen sich nie alle drei Ziele vollständig erreichen.

Eine demokratischere Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit wäre wichtig und könnte ihr zu neuer Akzeptanz verhelfen.

### Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung

Mit der NFA wurden sogenannte «subsidiäre» Bundeskompetenzen geschaffen:

- Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in verschiedenen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an ihnen zwingen (Art. 48a BV). Der Bund kann also den Beitritt einzelner oder aller nicht eingebundener Kantone zu einem Konkordat gegen den Willen ihrer Stimmbürger erzwingen.
- Ebenso kann er im Schulwesen das Schuleintrittsalter, die Dauer und Ziele der Bildungsstufen, die Übergänge und die Anerkennung von Abschlüssen regeln, sollte auf dem Koordinationsweg zwischen den Kantonen keine Harmonisierung zu Stande kommen (Art. 62 Abs. 2 BV). Ein ähnliches Vorgehen stand kürzlich auch in den Bereichen «Sozialhilfe» und «Familienpolitik» zur Diskussion (Waldmann und Spiess 2015: 17).

Dieses Konzept ist aus föderaler Sicht unbefriedigend. Ein erzwungener Beitritt zu einem Konkordat ist für einen Kanton ungünstiger als ein freiwilliger (bei dem er wenigstens bei der Ausgestaltung des Konkordats hätte mitreden können). Der Bund (genau genommen: die Bundesversammlung) spielt in diesem Konzept Schiedsrichter, jedoch ohne klare Kriterien.

<sup>104</sup> anlässlich der Paneldiskussion «Welche Zukunft für den Föderalismus in der Schweiz?» vom 12.10.2016 an der Universität Freiburg

<sup>105</sup> Wie bisher hätten die Stimmbürger eines Kantons natürlich die Möglichkeit, einen Ausstieg aus dem Konkordat zu erwirken, sollte ihnen die Rechtsetzung innerhalb des Konkordates nicht mehr zusagen. Existieren mehrere Konkordate für eine Aufgabe wäre – zumindest bei Grenzkantonen oder in Fragen ohne territoriale Relevanz – sogar der Wechsel zu einem «konkurrierenden» Konkordat möglich. Damit wäre man nahe am Konzept der «FOCJ» von Frey und Eichenberger (1995).

Diese subsidiären Bundeskompetenzen sind grundsätzlich zu hinterfragen. Können sich die Kantone in einer Sache, die nach einer einheitlichen Regelung zu rufen scheint, nicht einigen, sollte stattdessen konsequenterweise der Weg der offiziellen Zentralisierung über die Anpassung der Bundesverfassung inkl. obligatorischer Volksabstimmung gegangen werden. Dabei sollten sich die Stimmbürger fragen, ob wirklich eine einheitliche, flächendeckende Lösung nötig ist.

### 4.3\_ Die Treiber der Zentralisierung

Die Zentralisierung wird oft als – gerade in einem so kleinen Land wie der Schweiz – unvermeidliche Folge von Globalisierung und technologischem Fortschritt betrachtet. In der Tat steigt gemäss den Kriterien «Subsidiarität» und «fiskalische Äquivalenz» die optimale Perimetergrösse zur Erfüllung vieler (aber nicht aller) Aufgaben in einer hochmobilen und hochspezialisierten Gesellschaft. Die Grösse der Kantone scheint aber – ganz im Gegensatz zu den Gemeindestrukturen – unumstösslich zu sein, Initiativen für Kantonsfusionen blieben wiederholt chancenlos. Zudem sind die Grössenunterschiede immens (ca. Faktor 100 zwischen ZH und AI). Die Folge davon sind Zentralisierungen sowie die erwähnten vertikalen und horizontalen Verflechtungen.

Doch das ist nicht die ganze Geschichte. Viele dieser Zentralisierungen und Verflechtungen passieren nicht, weil die genannten Prinzipien sie erfordern würden, sondern weil sie bei den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen im Interesse verschiedener Akteure liegen.

- Das zunehmende Denken in Departementen – zum Teil wohl wiederum Ergebnis der intensivierten Zusammenarbeit der Kantone in Fachdirektorenkonferenzen – schwächt die übergeordnete gesamtkantonale Perspektive, aus der Zentralisierungen womöglich skeptischer beurteilt würden.
- Die Digitalisierung hat zur Konzentration und damit auch zu einer Nationalisierung der Medien geführt. Um an Profil zu gewinnen, ist es für Politiker darum attraktiv, auch Themen auf die nationale Agenda zu setzen, die dort eigentlich nicht hingehören. Kantonale politische Räume, die es für Politiker interessant machen würden, auf Kantonsebene zu politisieren, werden durch die Medien kaum mehr geschaffen.
- Ebenfalls durch den gesellschaftlichen und medialen Wandel begünstigt ist die Skandalisierung von Themen. Das provoziert eine Problem- bzw. Empörungsbewirtschaftung durch die Politik. In einem solchen Umfeld ist nur konsequent, wer nationale Lösungen fordert.
- In einer immer transparenteren Welt wird zwar der Wissensaustausch (zwischen den Kantonen) begünstigt, es schwindet aber (in der Bevölkerung) auch die Akzeptanz für unterschiedliche Lösungen. Erfüllt ein Kanton eine Aufgabe in der öffentlichen Wahrnehmung unzureichend, ertönt schnell der Ruf nach nationalen Leitplanken. Symptomatisch für das sinkende Verständnis für die Ergebnisse des Wettbewerbsfö-

Erfüllt ein Kanton eine Aufgabe in der öffentlichen Wahrnehmung unzureichend, ertönt schnell der Ruf nach nationalen Leitplanken.

deralismus ist beispielweise, wenn der Kassensturz<sup>106</sup> (notabene ein Konsumentenmagazin) die hohen Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen Neuenburg und Zug kritisiert (und die ebenfalls drastischen, gegenläufigen Unterschiede in den Wohnkosten nur als Fussnote erwähnt).

- Divergieren die inhaltlichen Positionen der Kantone bei nationalen Fragestellungen stark, geht der Bund, um eine Vorlage nicht zu gefährden, gerne nach dem Prinzip «teile und herrsche», vor. Er stellt die Kantone also ruhig, indem er Einschnitte in ihrer Autonomie mit einem Ausbau der Transfers oder einem grösseren Teil an seinem Steuerkuchen kompensiert. Das führt zu einem Ausbau der Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen.

### Mitverantwortung der Kantone

An den wachsenden Verflechtungen sind auch die Kantone selbst nicht unschuldig. Sie beurteilen die Aufgabenteilung zu oft aus einer Kostensicht. Sie sind deshalb «anfällig dafür, zum Preis finanzieller Beteiligungen Selbstverantwortung aufzugeben»<sup>107</sup>.

Als Paradebeispiel für dieses Verhalten taugt die Neuordnung der Kompetenzen bei der Bahninfrastruktur (vgl. S. 49f.):

- Im Rahmen der 2003–2005 diskutierten Bahnreform II wurde eine Entflechtung des Bahnnetzes in ein vom Bund finanziertes Grundnetz und ein von den Kantonen finanziertes Ergänzungsnetz angestrebt. Die inhaltlich plausibelste Definition des Grundnetzes umfasste deutlich weniger als 80 % der Streckenlänge und hätte damit eine Dezentralisierung der Kompetenzen bedeutet. Das lehnten die Kantone ab, obwohl ihnen der Bund die Kostendifferenz als zweckgebundene Transfers zur Verfügung gestellt hätte. Das Grundnetz wurde daraufhin deutlich umfassender definiert (Bundesrat 2005b: 2443). Trotzdem scheiterte die Vorlage in der parlamentarischen Beratung an dieser Frage.
- Mit FABI (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur) wurde 2011 ein neuer Anlauf genommen. Vom Plan einer konsequenten Entflechtung hatte man sich verabschiedet, vorgesehen war aber zumindest eine ansatzweise Entflechtung nach funktionalen Kriterien: Der Bund hätte die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der Strecken übernehmen sollen, die Kantone die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der «Publikumsanlagen» (Bahnhöfe etc.) (Bundesrat 2014: 61).<sup>108</sup> Auch diese Massnahme scheiterte in der parlamentarischen Beratung. Stattdessen übernimmt der Bund nun die Verantwortung für das gesamte schweizerische Schienennetz, inkl. der Bahnhöfe, während die Kantone ohne formales Mitspracherecht gesamthaft eine jährliche Pau-

Die Kantone sind anfällig dafür, zum Preis finanzieller Beteiligungen Selbstverantwortung aufzugeben.

<sup>106</sup> [www.srf.ch/sendungen/kassensturz-esspresso/themen/geld/kantone-im-steuervergleich-vom-wettbewerb-profitieren-nur-reiche](http://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-esspresso/themen/geld/kantone-im-steuervergleich-vom-wettbewerb-profitieren-nur-reiche)

<sup>107</sup> Neue Zürcher Zeitung 28.11.2014: «Erodierende Subsidiarität»

<sup>108</sup> Ob das eine funktional sinnvolle Art der Entflechtung gewesen wäre, sei dahingestellt. Sie hätte neue Schnittstellen und damit erneuten Koordinationsbedarf geschaffen.

schale von 500 Mio. Fr. an den Bund entrichten. Von allen Varianten scheint vielen Kantonen offenbar diese Position als Bittsteller ohne eigene Verantwortung am liebsten.

- In einem (vom Parlament in Auftrag gegebenen) Bericht identifiziert der Bund FABI neben dem Natur- und Heimatschutzgesetz als einzige seit 2004 in Kraft getretenen Vorlage, bei der sowohl die Einhaltung der Subsidiarität als auch die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz fraglich sei (Bundesrat 2014: 3 und 61f.). Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass die Mehrheit der Kantone ausgerechnet diese Vorlage als «unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus unproblematisch» (ch Stiftung 2014: 17) bezeichneten und sie demnach unterstützten (ebenda: 58).

### Die Volksinitiative

Ein weiterer Treiber für Zentralisierungen bzw. Verflechtungen und damit oft auch für Verletzungen der in der Einleitung genannten Prinzipien, ist das direktdemokratische Instrument der Volksinitiative. Die Initianten brauchen sich um die Grundsätze der NFA nicht zu kümmern. Das unterscheidet sie von der parlamentarischen Rechtsetzung, die – nicht immer, aber doch in der Grundanlage – eine gewisse Sensibilität gegenüber den verfassungsrechtlichen Prinzipien mitbringt.

Es gibt auch kaum ein Mittel, mit dem Initianten zu mehr Treue zu den Eckwerten der Bundesverfassung angehalten werden könnten: Als verfassungswidrig kann eine Initiative per Definition nicht erklärt werden, denn sie ist ja genau dazu da, die Verfassung zu ändern. Und innerhalb dieser Verfassung gibt es keinen Mechanismus, der die Einhaltung der Subsidiarität (Art. 5, Art. 43a Abs. 1) oder der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2–3) höher gewichten würde als einen neuen Artikel, der diese Forderungen verletzt.

Von den seit Annahme der NFA (Ende 2004) lancierten Volksinitiativen sind 68 zustande gekommen, 18 davon waren einigermaßen direkt föderalismusrelevant (vgl. Abbildung 14):

- Nicht weniger als 14 dieser 18 Initiativen hatten einen zentralisierenden Charakter, 7 hatten einen Verflechtungscharakter.
- 7 der 18 Initiativen hatten eine unmittelbare Auswirkung auf die Rechtsetzung, weil sie entweder in einer Volksabstimmung angenommen wurden (2), einen erfolgreichen indirekten Gegenvorschlag provozierten (3), oder mit einem direkten Gegenentwurf beantwortet wurden, den die Stimmbürger befürworteten (2). Bei einer, der Velo-Initiative, ist das Ergebnis noch nicht bekannt.

Besonders häufig verletzen Volksinitiativen die Subsidiarität. Sehr präsent in der Wahrnehmung ist immer noch die Zweitwohnungsinitiative, aktuell hängig ist die Velo-Initiative<sup>109</sup>. Extremstes Beispiel ist aber die

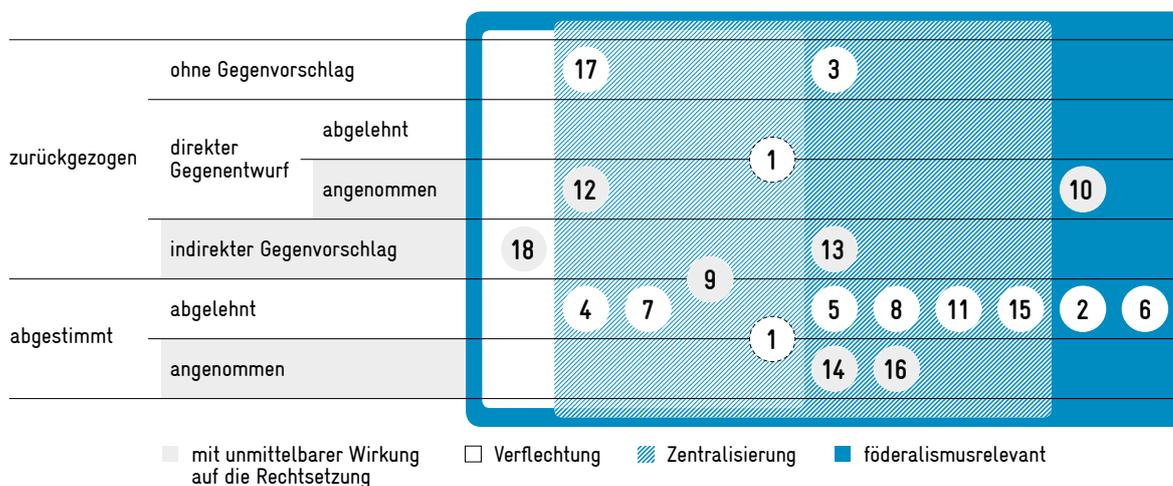
Besonders häufig verletzen Volksinitiativen die Subsidiarität.

109 [www.admin.ch/cb/d/pore/vi/vis459.html](http://www.admin.ch/cb/d/pore/vi/vis459.html)

Initiative «Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen»<sup>110</sup> von Franz Weber (Helvetia Nostra). Sie forderte: «Umwelt- und landschaftsbelastende Anlagen wie Industrie- und Gewerbekomplexe, Steinbrüche, Flugplätze, Einkaufszentren, Anlagen der Abfallverwertung und -beseitigung, Verbrennungs- und Kläranlagen, Sportstadien, Anlagen für Sport und Freizeit, Vergnügungsparks, Parkhäuser und Parkplätze dürfen nur erstellt

**Abbildung 14**  
**Die zentralisierende Volksinitiative**

In der Tabelle sind die 18 Volksinitiativen gelistet, die seit Annahme der NFA lanciert wurden und die Unterschriftenbürde erreichten. Die Grafik kategorisiert diese nach Wirkung und Erfolg. Von den 7 Initiativen mit unmittelbarer Wirkung auf die Rechtsetzung hatten 3 einen zentralisierenden Charakter, 1 einen Verflechtungscharakter und 2 sowohl einen zentralisierenden als auch einen Verflechtungscharakter.



Initiative	zustandegekommen	Initianten
1 Velo-Initiative (noch nicht abgestimmt)	15.03.16	Pro Velo Schweiz
2 Für eine faire Verkehrsfinanzierung	01.04.14	faire-verkehrsfinanzierung.ch/komitee/
3 Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule	30.01.14	schutzinitiative.ch
4 Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV	12.03.13	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
5 Abschaffung der Pauschalbesteuerung	20.11.12	AL
6 Grüne Wirtschaft	09.10.12	Grüne
7 Für eine öffentliche Krankenkasse	19.06.12	SP
8 Mindestlohn-Initiative	06.03.12	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
9 Stipendieninitiative	27.02.12	Verband der Studierendenenschaften
10 Für den öffentlichen Verkehr	01.10.10	VCS
11 Schutz vor Passivrauchen	08.06.10	Lungenliga Schweiz
12 jugend + musik	21.01.09	jugendundmusik.ch/verein/patronat.php?ID=17
13 Landschaftsinitiative	28.08.08	Helvetia Nostra (Franz Weber)
14 Gegen den Bau von Minaretten	08.07.08	SVP/EDU
15 Steuergerechtigkeits-Initiative	27.05.08	SP
16 Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!	18.01.08	Helvetia Nostra (Franz Weber)
17 Gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelast. Anlagen	18.01.08	Helvetia Nostra (Franz Weber)
18 Renaturierungs-Initiative	24.07.06	Eidgenössischer Fischereiverband

Quelle: Eigene Erhebung auf Basis [www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html)

und erweitert werden, wenn dafür aus bildungs- oder gesundheitspolitischer, natur- oder landschaftsschützerischer Sicht gesamtschweizerisch ein dringendes Bedürfnis besteht». Die meisten dieser Anlagen sind in kommunaler Kompetenz. Für deren Bau oder Erweiterung das Vorhandensein eines gesamtschweizerischen und dringenden Bedürfnisses zu fordern, ist absurd, denn an kommunalen Anlagen kann per Definition kein nationales Interesse existieren. Die Folge wäre ein kompletter und permanenter Baustopp gewesen. Zwar zog Franz Weber die Initiative letztlich zurück, weil er sich auf den (erfolgreichen) Kampf für die Zweitwohnungsinitiative fokussieren wollte, aber alleine dass eine solche Initiative überhaupt die nötige Unterschriftenzahl erreichte, sollte zu denken geben.

### Gegenmassnahmen

Bei den institutionellen Gründen für die schleichende Verflechtung bzw. Zentralisierung Gegensteuer zu geben, ist nicht einfach.

Eine auf der Hand liegende Massnahme im institutionellen Bereich ist die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Volksinitiative. Ohnehin sind die relativen Unterschriftenhürden für die Einreichung von Volksinitiativen über die Jahrzehnte deutlich gesunken (Rühli 2015: 49), heute entsprechen die 100 000 Unterschriften bloss noch 1,9 % der stimmberechtigten Bevölkerung.

Theoretisch vorstellbar wäre eine Unantastbarkeitsklausel in der Bundesverfassung für die Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität, ähnlich also dem zwingenden Völkerrecht (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2), dessen Einhaltung bisher die einzige übergeordnete inhaltliche Bedingung an Verfassungsartikel ist. Volksinitiativen, welche die fiskalische Äquivalenz oder die Subsidiarität verletzen, könnten dann für ungültig erklärt werden. Allerdings wäre es juristisch eine grosse Herausforderung, eine trennscharfe Definition, wann Subsidiarität oder fiskalische Äquivalenz verletzt sind, zu erlassen und anzuwenden – das bleibt letztlich Ermessenssache. Zudem kann man sich zu Recht fragen: Wenn diese Artikel (Art. 5, Art. 43a Abs. 1 und Art. 43a Abs. 2–3) als unantastbar erklärt werden, warum sollte das dann nicht mit weiteren passieren? Interessengruppen, die ihre schon in der Bundesverfassung verankerten Anliegen mit einer Unantastbarkeitsklausel zu schützen versuchen, sind kein attraktives Szenario.

In Bezug auf die Arbeit des Bundesrates (Verordnungen) und der eidgenössischen Räte (Gesetze) könnte eine Verfassungsgerichtsbarkeit Zentralisierungstendenzen Einhalt gebieten, indem sie die Einhaltung der Grundsätze der Bundesverfassung vor Bundesgericht einklagbar macht. Die Kantone fordern deshalb eine solche Verfassungsgerichtsbarkeit (ch Stiftung 2014: 71). Ob aber damit föderalistischen Anliegen wirklich gedient

Eine auf der Hand liegende Massnahme im institutionellen Bereich ist die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Volksinitiative.

---

110 [www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis344t.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis344t.html)

wäre, bezweifeln Schaltegger und Winistörfer (2015: 219). Schlimmstenfalls könnte Sie sogar in die Gegenrichtung wirken: In Artikel 43a, Abs. 4 fordert die Bundesverfassung: «Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen». Eng ausgelegt könnte mit dieser Forderung eine Zentralisierung diverser Aufgabenbereiche begründet werden. Die Empirie verstärkt diese Zweifel: So weist z.B. Vau-bel (1996) einen positiven Zusammenhang zwischen der Zentralisierung von Staatsausgaben und dem Alter sowie der Unabhängigkeit eines Verfassungsgerichts nach.

Schaltegger und Winistörfer (2015: 215ff.) nennen weitere institutionelle Massnahmen gegen die schleichende Verflechtung/Zentralisierung:

- Für Verfassungsänderungen, die eine Übertragung von Kantonskompetenzen auf den Bund zur Folge haben, könnte die Zustimmung einer qualifizierten (z.B. einer Zweidrittels-) Mehrheit der Stände gefordert werden. Das Ständemehr ist allerdings schon in der jetzigen Form unter Druck, weil es die Stimmengewichte deutlich verzerrt. Ein weiterer Ausbau würde dieses Problem verschärfen und wäre zudem so gut wie unumkehrbar, da einer solchen Änderung dann ja ebenfalls zwei Drittel der Stände zustimmen müssten.
- Für das Gesetzesreferendum könnte eine Senkung der Unterschriftenzahlen oder eine Senkung der Anzahl Kantone beim Kantonsreferendum – von derzeit acht auf beispielsweise fünf – vorgesehen werden. Beim Disput um die Dotierung des Ressourcenausgleichs (vgl. S. 19f.) wäre diese Massnahme vielleicht hilfreich gewesen<sup>111</sup>, in vielen anderen Fragen würde sie aber in die falsche Richtung gehen, weil die Vetomacht der Stimmbürger bzw. der Kantone und damit die Gefahr für Reformblockaden schon heute sehr gross ist. Gleiches gilt für den Vorschlag einer Einführung des Ständemehrs bei fakultativen Referenden.
- Ein gemäss empirischen Erkenntnissen wirksames Instrument gegen Zentralisierungen und Verflechtungen wäre das Finanzreferendum (Schaltegger und Feld (2003), Feld et al. (2008)).

Kaum eine der diskutierten Massnahmen kommt ohne Kehrseite aus. Daher sind für die Bewahrung eines effizienten, bürgernahen Wettbewerbsföderalismus gelegentliche – um in der Zimmer-Metapher aus der Einleitung (S. 16) zu sprechen – «föderalistische Aufräumaktionen» unverzichtbar. Der wünschenswerte Inhalt einer solchen NFA 2 wurde in den Kapitel 2 und 3 dargelegt.

Kaum eine der diskutierten Massnahmen kommt ohne Kehrseite aus.

111 Fünf ressourcenstarke Kantone zum Ergreifen des Referendums hätten sich wohl finden lassen, acht aber nicht, denn die Gesamtzahl ressourcenstarker Kantone bewegt sich gerade einmal in diesem Bereich.

## 5 Fazit: Zeit für eine NFA 2

Der schweizerische Föderalismus ist besser ausgestaltet als die meisten anderen, aber er ist unter Druck. Er ist sozusagen unter permanentem Druck, denn die Schweiz scheint vielen zu klein für ein föderalistisch organisiertes Land – geschweige denn für eines mit 26 Gliedstaaten und 2255 Gemeinden. Dieser Druck steigt weiter. In einer zunehmend globalisierten Welt, in der die Bedeutung internationaler Rechtsnormen wächst, die Mobilität der Bevölkerung zunimmt, Siedlungsgebiete sich über Gemeinde-, Kantons-, ja, Landesgrenzen hinweg erstrecken, fragt man sich schnell, ob all diese Grenzziehungen innerhalb des Landes noch zeitgemäss beziehungsweise hilfreich sind. Andererseits sind es gerade föderale Lösungen, die in dieser globalisierten Welt die Akzeptanz des Staatswesens bei den Bürgern bewahren können. Auch den heute weltweit verbreiteten populistischen Strömungen hätte mehr Föderalismus und damit eine bürgernähere Politik wohl einigen Wind aus den Segeln nehmen können.

Es sind gerade föderale Lösungen, die in dieser globalisierten Welt die Akzeptanz des Staatswesens bei den Bürgern bewahren können.

Dieses avenir debatte zeigt, wo die konkreten Reibungspunkte des heutigen schweizerischen Föderalismus liegen und skizziert als Lösung eine Neuauflage der «Neugestaltung der Aufgabenteilung und das Finanzausgleichs» von 2008, also sozusagen eine NFA 2.

Hitzige Diskussionen entbrannten in den letzten Jahren vor allem am interkantonalen Finanzausgleich im engeren Sinne (Kapitel 2). Hauptursache ist das Wachstum der Transfers trotz Rückgangs der Ressourcendisparitäten zwischen den Kantonen. Grund dafür ist ein ungünstig ausgestalteter Dotierungsmechanismus für den Ressourcenausgleich. Avenir Suisse schlägt eine Dotierung gemäss den effektiven Disparitäten vor, so dass der Zielwert einer Mindestausstattung von 85% immer genau erreicht wird. Darüber hinaus gilt es aber vor allem, den Finanzausgleich vor Eingriffen zu bewahren, die seine an sich vorbildlichen Prinzipien verwässern würden. Dazu würde beispielsweise die Einführung eines Ergänzungsbeitrags im Rahmen der Umsetzung der USR III gehören, mit dem den ressourcenschwachen Kantonen neu eine nominelle (also absolute statt relative) Mindestausstattung garantiert werden soll. Ebenso sind Vorstösse wie die Knüpfung der Transfers an Bedingungen abzuwehren.

Grösser ist der Verbesserungsbedarf bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Kapitel 3). Um die politischen Chancen der ohnehin umfangreichen NFA-Vorlage nicht zu gefährden, wurden beim Projekt der Aufgabenentflechtung an verschiedenen Orten grosse Kompromisse eingegangen. Auch der eingeschlagene Mittelweg konnte nicht verhindern, dass der Grad der Verflechtung und Zentralisierung seither wieder zunimmt. Vielerorts mangelt es an der Bereitschaft, die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortungen konsequent entlang den Kriterien Sub-

Tabelle 2

Mehr Kompetenzen für die Kantone

Die Tabelle fasst die in den Kapiteln 2 und 3 vorgeschlagenen Massnahmen zur NFA 2 zusammen, quantifiziert sie und zeigt, welche Steuererleichterungen die Lastenverschiebungen auf Bundesebene zur Folge hätten (Kapitel 4.1). Für die Kantone wurden keine Zahlen geschätzt, denn es kann angenommen werden, dass die Kantone die Steuergelder gezielter einsetzen und daher ihr Steuervolumen nicht analog dem Lastenrückgang des Bundes anpassen müssen.

Massnahmen Finanzausgleich	beschrieben ab Seite	Entlastung Bund* Mio. Fr.	
Dotation Ressourcenausgleich explizit gemäss dem Ziel einer Mindestausstattung von 85 %	21	(2017: 481)	(Keine Lastenverschiebung zu den Kantonen, sondern bloss Entlastung Bund)
Berechnung des Ressourcenpotenzials: Korrekte Gewichtung der Gewinnsteuerbasis der juristischen Personen	27	-	
Verzicht auf Ergänzungsbeitrag zur Umsetzung der USR III	30	(180)	

\* auf Basis der letzten verfügbaren Daten

Massnahmen Aufgabenteilung / Entflechtung		Zentralisierung der Finanzierungsverantwortung	Dezentralisierung der Finanzierungsverantwortung	
Abschaffung des Kantonsanteils von 17 % an den direkten Bundessteuern	29		3080	Option
Keine Mitsprache des Bundes in der obligatorischen Bildung (Sport- & Musikunterricht)	34		-	
Berufsbildung als vollständige Kantonskompetenz	36		769	
Universitäten und Fachhochschulen (Finanzierung/Aufsicht) in die alleinige Verantwortung der Kantone	37		1146	
Entflechtung der EL zur Existenzsicherung: zum Bund/zu den Kantonen	43	-859	1432	Entweder, oder
Individuelle Prämienverbilligung in die alleinige Verantwortung der Kantone	45		2242	
Trennung der Bahninfrastruktur in ein vom Bund unterhaltenes Grundnetz und ein von den Kantonen unterhaltenes Ergänzungsnetz	49		460	
Betrieb des öffentlichen Regionalverkehrs (Bestellung, Begleichung der Kostenunterdeckung) in die alleinige Kompetenz der Kantone (bisher Bund:Kantone 50:50)	50		920	
Aufhebung der Globalbeiträge des Bundes an die Kantonsstrassen	53		40	
Kein Kantonsanteil am Netzbeschluss des Nationalstrassennetzes	53	-60		
Kein zusätzliches Impulsprogramm des Bundes für die familienergänzende Kinderbetreuung	55		20	
Kulturförderung nur durch Kantone und Gemeinden	58		299	
Mehr Kompetenzen des Bundes bei den Landesflughäfen	57		-	

Saldo Lastenverschiebung	Mio. Fr.
ohne Abschaffung Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern	4977 - 7268
mit Abschaffung Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern	8057 - 10 348

Nötige Steuerverlagerung für Haushaltsneutralität: Senkung der direkten Bundessteuern	Fr./Steuerpflichtiger (nur Einkommenssteuer)	%
ohne Abschaffung Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern	60   539 - 787	18,8 - 27,5
mit Abschaffung Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern	60   872 - 1121	30,5 - 39,1

Senkung der direkten Bundessteuer auf Einkommen um einen absoluten Betrag pro Steuerpflichtigem (und der übrigen direkten Bundessteuern um einen fixen Prozentsatz).

Senkung aller direkten Bundessteuern um einen fixen Prozentsatz.

Quelle: Eigene Recherche

sidiarität und fiskalische Äquivalenz zu auszugestalten. Stattdessen fließen viel Energie und Ressourcen in die Einflussnahme auf die Rahmenbedingungen, mit dem Ziel, möglichst wenig zu zahlen und möglichst viel mitzubestimmen.

Entflechtungsbedarf stellt Avenir Suisse im Bildungsbereich fest, aber auch bei den Ergänzungsleistungen, bei den Krankenkassenprämienverbilligungen und im öffentlichen Regionalverkehr. Die Entflechtungsvorschläge sind in [Tabelle 2](#) zusammengefasst und deren finanzielle Konsequenzen näherungsweise quantifiziert. Es resultieren mehrheitlich grössere Gestaltungskompetenzen für die Kantone, was konsequenterweise einen weitgehenden Rückzug des Bundes aus der Mitfinanzierung nach sich zieht.

In [Kapitel 4](#) wird u.a. gezeigt, wie die finanzielle Mehrbelastung der Kantone durch eine automatische Verschiebung der Steuerhoheit von Bund zu den Kantonen aufgefangen werden kann. Avenir Suisse schlägt vor, die Spielregeln eines solchen «Steuerabtauschmechanismus» vorab exakt auf Stufe Verfassung, Gesetz und Verordnung zu definieren, damit bei zukünftigen Lastenverschiebungen entsprechende politische Diskussionen vermieden werden können.

Die Angst der Kantone vor Mehrbelastungen hat Zentralisierungen bisher erleichtert. Ein solcher Mechanismus würde dem entgegenwirken. Überhaupt zeigt sich, dass viele Zentralisierungen und Verflechtungen weniger aus einem objektiv begründbaren Bedarf heraus entstehen, sondern Resultat des Zusammenspiels der Partikularinteressen verschiedener Akteure sind. Wirksame institutionelle Massnahmen gegen derart motivierte Zentralisierungen sind allerdings nicht leicht zu finden.

Umso wichtiger ist es darum, Politiker und Stimmbürger von den Vorteilen des kleinräumigen Wettbewerbsföderalismus zu überzeugen – das ist manchmal schwierig, weil die potenziellen Vorteile (z.B. der Wettbewerb der Ideen, die Kontrolle des Staates durch die Stimmbürger) vor allem dynamischer Natur und darum selten direkt sichtbar sind, während die potenziellen Nachteile (z.B. Koordinationskosten, fehlende Ausschöpfung von Grössenvorteilen) statischer Natur und damit sichtbarer sind.

Auch könnte es hilfreich sein, auf ein offensichtlich verbreitetes Missverständnis aufmerksam zu machen: Föderalismus ist kein demokratisches Prinzip. Er bedeutet nicht «jeder entscheidet mit», sondern er ist neben der (direkten) Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit Teil der «Checks and Balances», wobei jedes Element andere Ziele verfolgt. Das föderale Prinzip hat unter anderem die Funktion eines gewissen Minderheitenschutzes gegenüber dem demokratischen Prinzip. Das Ziel des Föderalismus kann darum nicht darin bestehen, dass sich alle darauf einigen, das gleiche zu tun. Seine Kraft besteht vielmehr im Hervorbringen unterschiedlicher Lösungen und Wege, die im Wettbewerb zueinander stehen. Der dazu nötige «Trial and Error»-Ansatz und eine Fehlertoleranz

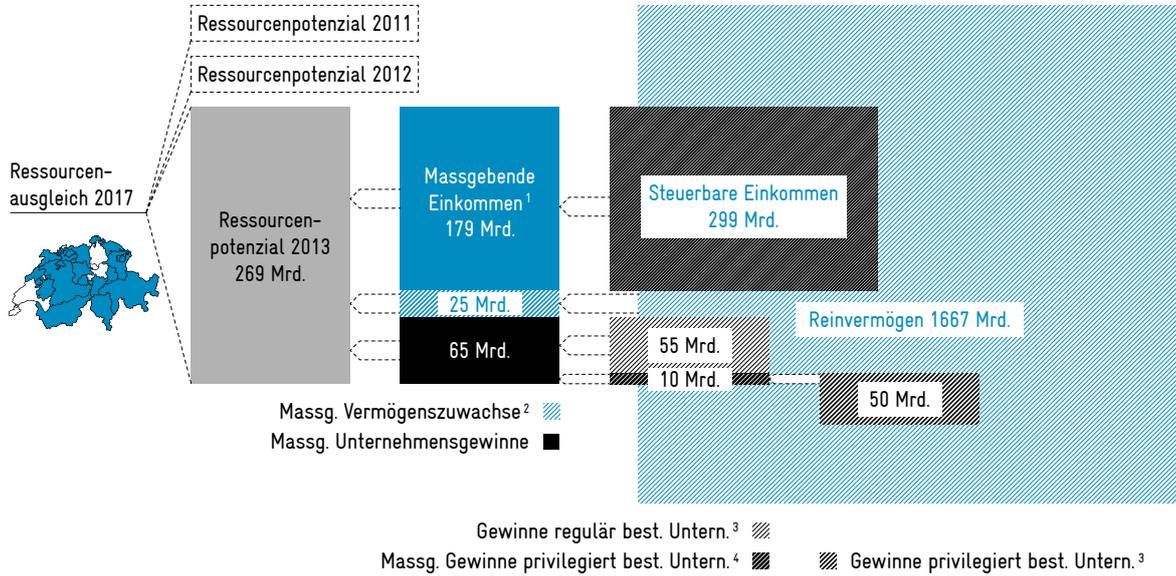
Das Ziel des Föderalismus kann nicht darin bestehen, dass sich alle darauf einigen, das gleiche zu tun.

sind in einer zunehmend risikoscheuen Welt, die sich der Illusion der vollkommenen Steuerbarkeit hingibt, unter Druck. Damit der Föderalismus seine Kraft entfalten kann, braucht es eine gewisse Gelassenheit und ein Grundvertrauen in die Problemlösungskraft der unteren Staatsebenen, ja, des Individuums.

Anhang:

Abbildung A

Die Berechnung des Ressourcenpotenzials im Finanzausgleich



<sup>1</sup> Als massgebende Einkommen werden nur die Einkommensanteile über dem Steuerfreibetrag der Bundessteuer gezählt.

<sup>2</sup> Entsprechen den Reinvermögen, multipliziert mit der geschätzten Wertsteigerungskomponente der Vermögensrendite (derzeit 1,5%).

<sup>3</sup> Reingewinn abzüglich Nettoertrag aus Beteiligungen

<sup>4</sup> Die Gewinne steuerlich privilegierter Unternehmen werden auf «massgebende» Gewinne heruntergerechnet, damit sie mit normal besteuerten Gewinnen vergleichbar sind.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis EFV 2016

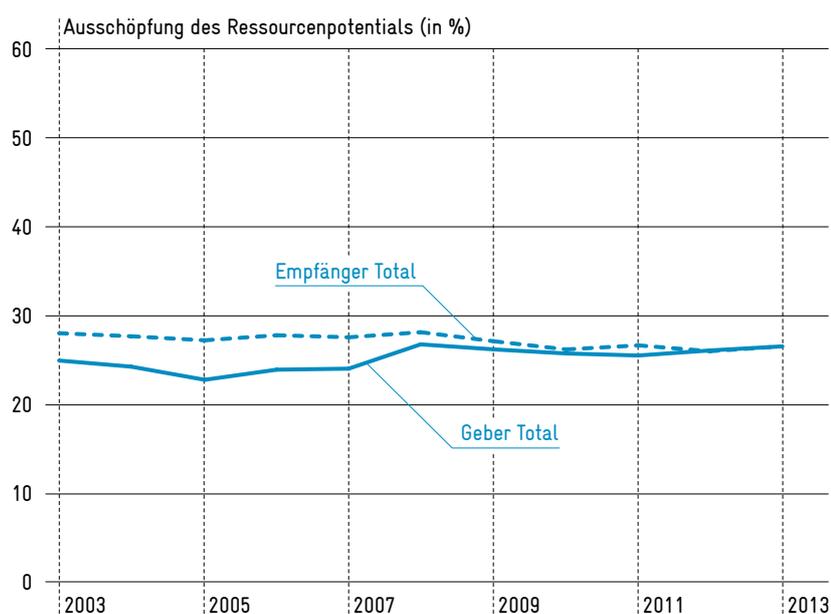
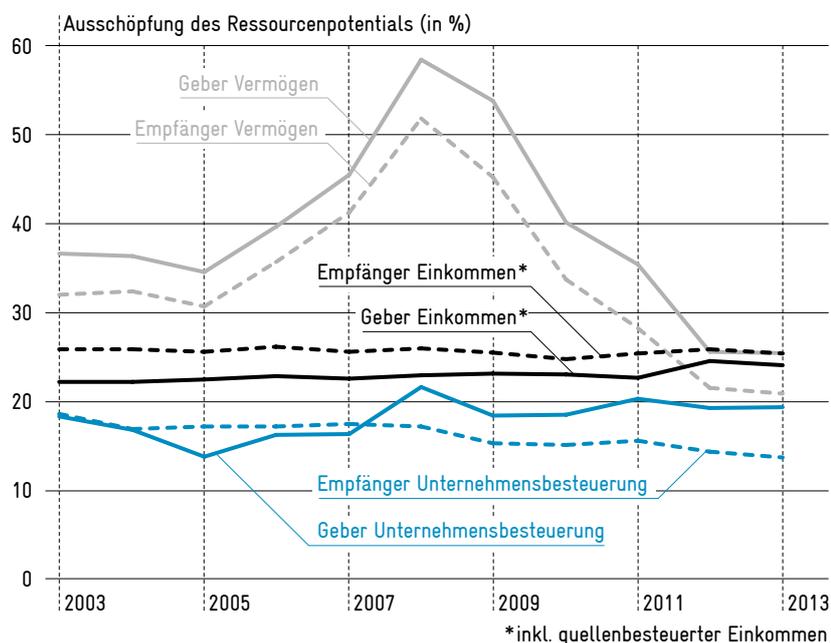
Abbildung B

Steuerausschöpfungsquoten sektoriell und jahresgenau 2003-2013

Die Grafik zeigt die Entwicklung der Steuerausschöpfungsquoten der Geber- und Empfängerkantone, oben separiert nach Steuerquellen, unten gesamthaft, nach Steuerjahren (der Finanzausgleich 2017 stützt sich auf die Steuerjahre 2011-2013). Zum ersten Mal schöpften die Empfänger 2012 ihr Ressourcenpotenzial nicht mehr stärker aus als die Geber.

Bei den Einkommenssteuern (und schon gar nicht bei den Vermögenssteuern, wo die Ausschöpfung in den Empfängerkantonen durchwegs tiefer liegt als in den Geberkantonen) ist das noch nicht gleichbedeutend mit einer geringeren Steuerbelastung, denn eine identische Steuerbelastung würde, progressive Steuertarife vorausgesetzt, in ressourcenstarken Kantonen (deren Einwohner höhere Einkommen und Vermögen haben) zu höheren Steuerquoten führen als in ressourcenschwachen. Klar ist aber: Die Steuerschere schliesst sich.

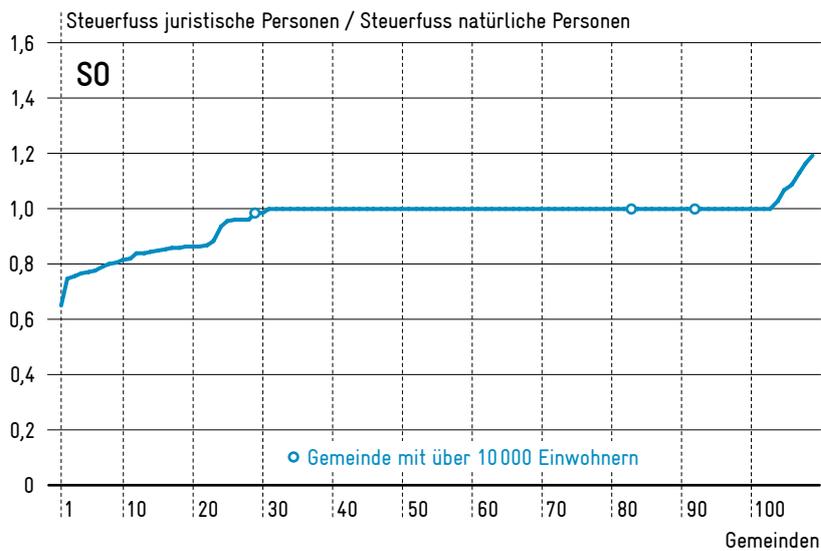
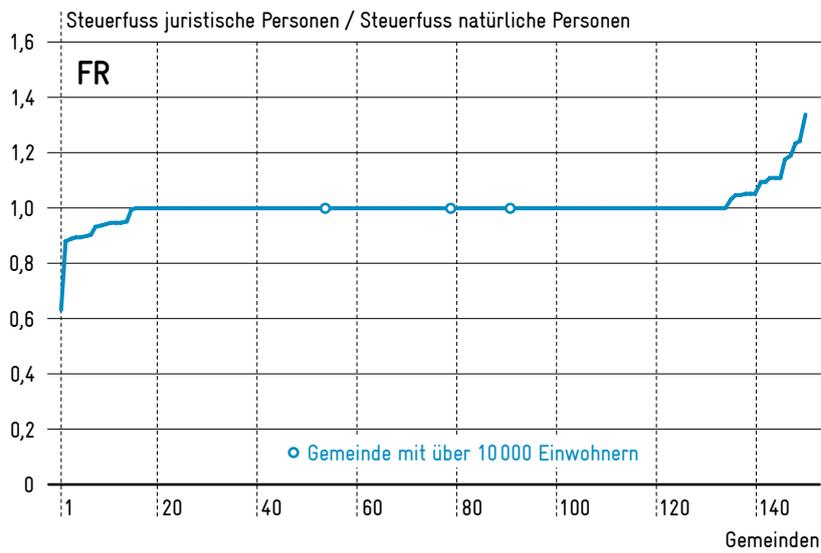
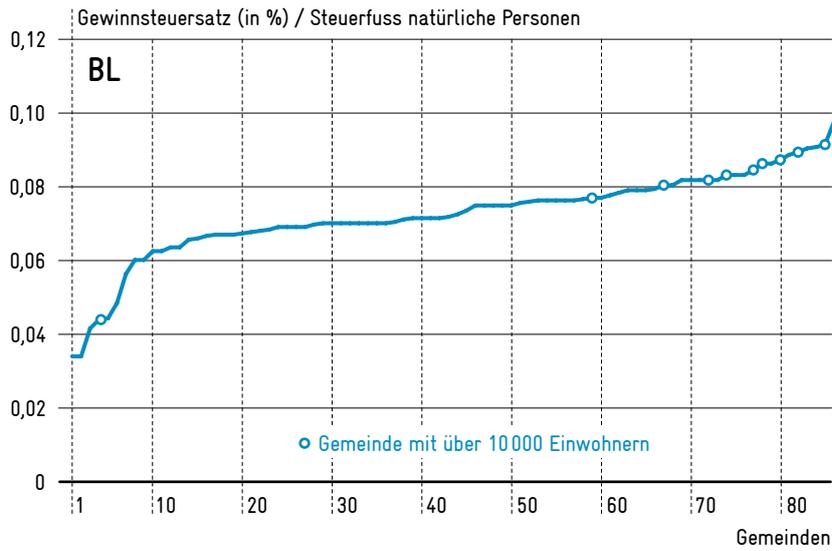
Bei den Unternehmenssteuern (hier gilt der eben geäußerte Einwand nicht, denn diese weisen normalerweise keine Progression auf) unterbieten die Empfängerkantone die Geber seit 2008 deutlich.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

Abbildung C

Kommunale Steuerfüsse für juristische und natürliche Personen im Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

## Glossar

<i>Ressourcenausgleich:</i>	Die Reduktion von Unterschieden im → Ressourcenpotenzial der Kantone
<i>Lastenausgleich:</i>	Die Reduktion von Unterschieden in der Lastensituation der Kantone, die sich aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben
<i>Ressourcenpotenzial:</i>	Die Steuerbasis eines Kantons (eine gewichtete Summe der besteuerten Einkommen, Vermögen und Gewinne)
<i>Ressourcenindex:</i>	Das → Ressourcenpotenzial pro Kopf eines Kantons in % des mittleren → Ressourcenpotenzials pro Kopf aller Kantone.
<i>ressourcenschwach:</i>	Kantone mit einem → Ressourcenindex unter 100 %
<i>ressourcenstark:</i>	Kantone mit einem → Ressourcenindex über 100 %
<i>Ausschöpfungsquote:</i>	Effektive Steuereinnahmen eines Kantons dividiert durch das → Ressourcenpotenzial eines Kantons
<i>mittlere Ausschöpfungsquote:</i>	Effektive Steuereinnahmen aller Kantone dividiert durch das aggregierte → Ressourcenpotenzial aller Kantone
<i>standardisierter Steuerertrag:</i>	Der (hypothetische) Steuerertrag eines Kantons, wenn er sein → Ressourcenpotenzial so stark steuerlich ausschöpfen würde, wie der Durchschnitt aller Kantone, also: → Ressourcenpotenzial multipliziert mit der → mittleren Ausschöpfungsquote
<i>Mindestausstattung:</i>	Das (gesetzliche) Minimum an Ressourcenausstattung, auf das ein → ressourcenschwacher Kanton durch Zuschüsse aus dem → Ressourcenausgleich gehoben wird (ausgedrückt in % des mittleren → standardisierten Steuerertrags pro Kopf)
<i>Grenzabschöpfungsquote (GAQ):</i>	Sagt aus, um wie viele Rappen der Zuschuss an einen → ressourcenschwachen Kanton gekürzt wird bzw. sich die Beitragszahlung eines → ressourcenstarken Kantons erhöht, wenn der → standardisierte Steuerertrag des Kantons um einen Franken steigt (oder Angabe in %).

## Literatur

- BAK und BFS, Bundesamt für Kultur und Bundesamt für Statistik (2016): Taschenstatistik Kultur in der Schweiz. Bern.
- Blankart, Charles (2012): Moderne Konzepte für Gesundheitssysteme.  
In: Schumpelick, Volker und Vogel, Bernhard (Hrsg.): Gesundheitssysteme im Umbruch, 175–217. Freiburg: Herder.
- Brühlhart, Marius und Schmidheiny, Kurt (2013): NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler – Studie zum Zweiten Wirksamkeitsbericht NFA.  
Lausanne/Basel: Universität Lausanne/Universität Basel.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2015): Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Basel: Dezember 2015.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2012): Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL). Bern.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2014): Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG); anrechenbare Mietzinsmaxima. Bern.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2016): Sozialversicherung 2015. Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG. Bern.
- Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. BBl 2002, 2291–2559.
- Bundesrat (2005a): Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005. BBl 2005, 6029–6304.
- Bundesrat (2005b): Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005. BBl 2005, 2415–2546.
- Bundesrat (2006): Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006. BBl 2007, 645–760.
- Bundesrat (2009a): Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009. BBl 2009, 4561–4686.
- Bundesrat (2009b): Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr vom 11. November 2009. BBl 2009, 8307–8384.
- Bundesrat (2014a): Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bericht in Erfüllung des Postulats 12.3412. Bern.
- Bundesrat (2014b): Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr vom 26. Februar 2014. BBl 2014, 2511–2614.
- Bundesrat (2015): Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 5. Juni 2015. BBl 2015, 5069–5208.
- Bundesrat (2016): Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 vom 24. Februar 2016. BBl 2016, 3089–3384.
- Bütler, Monika (2009): Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter.  
Zürich: Avenir Suisse.

- ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2014): *Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013*. Solothurn.
- ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (2016): *Monitoringbericht Föderalismus 2015. Anhang 1: Analyse von parlamentarischen Vorstössen in den eidgenössischen Räten 2015*. Solothurn.
- Cosandey, Jérôme (2014): *Generationenungerechtigkeit überwinden*. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Cosandey, Jérôme (2016): *Neue Massstäbe für die Alterspflege. Kantonsmonitoring 7. Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe*. Zürich: Avenir Suisse.
- De Mooij, Ruud A. und Ederveen, Sjeef (2005): *How does foreign direct investment respond to taxes? A meta-analysis*. Paper prepared for the Conference on Foreign Direct Investment and Taxation.
- Ecoplan (2013): *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008–2011. Schlussbericht im Auftrag der EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung)*. Bern: Oktober 2013.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Innern (2014): *Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft). Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung*. Bern.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2007): *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. Bern.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2013): *Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015*. Bern.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2016): *Synoptische Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III*. Bern.
- EFD und EFV, Eidgenössisches Finanzdepartement und Eidgenössische Finanzverwaltung (2013): *Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015*. Bern.
- EFD und FDK, Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1996): *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge*. Bern.
- EFD und KdK, Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (1999): *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996*. Bern.
- EFD und KdK, Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2007): *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. Bern.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2015): *Die Einkommenssteuer natürlicher Personen*. Schweizerische Steuerkonferenz. Bern.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2016): *Die Besteuerung der juristischen Personen*. Schweizerische Steuerkonferenz. Bern.
- Feld, Lars P.; Schaltegger, Christoph A. und Schnellenbach, Jan (2008): *On Government Centralization and Fiscal Referendums*. In: *European Economic Review* 52(4), 611–645.
- Frey, Bruno S. und Eichenberger, Reiner (1995): *Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ*. In: Gerken Lüder (Hrsg.): *Competition among Institutions*, 209–229. London: Macmillan.
- Feld, Lars P. und Heckemeyer, Jost H. (2009): *FDI and Taxation: a Meta-Study*. CESifo working paper, No. 2540.
- Hauser, Silvio (2015): *Hochspezialisierte Medizin im föderalistischen System der Schweiz*. Zürich: Schulthess Verlag.

- Hines Jr., James R. und Thaler, Richard H. (1995): Anomalies – The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*: 9(4), 217–226.
- KdK, Konferenz der Kantone (2016): Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Positionsbezug vom 24. Juni 2016. Bern.
- Kirchgässner, Gebhard und Gerritzen, Berit (2011): Leistungsfähigkeit und Effizienz von Gesundheitssystemen: Die Schweiz im internationalen Vergleich. Gutachten zu Händen des SECO.
- Köpl-Turyna, Monika (2016): Ist jeder Bürger gleich viel wert? Wien: Agenda Austria.
- KPMG (2016): Clarity on Swiss Taxes. Unternehmenssteuerreform III. Es steht viel auf dem Spiel. Zürich: KPMG.
- Leu, Robert (2012): Spitäler: Schleichende Verstaatlichung. In: Meister, Urs (Hrsg.): Mehr Markt für den Service public, 237–259. Zürich: Avenir Suisse.
- McKinnon, Ronald I. (1997): Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union. In: Blejer, Mario I. und Ter-Minassian Teresa (Hrsg.) *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*, 73–93. London: Routledge.
- Meister, Urs (2008): Spitäler zwischen Politik und Wettbewerb. Zürich: Avenir Suisse.
- Müller-Jentsch, Daniel (2009): Nationale Infrastruktur im föderalen Geflecht. Der Dauerkonflikt um den Flughafen Zürich. Zürich: Avenir Suisse.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Edward Elgar.
- Rühli, Lukas (2013): Irrgarten Finanzausgleich. *Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas und Adler, Tibère (2015): Die Volksinitiative – Durch Fokussierung zu mehr Demokratie. Zürich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel (2016): Das Märchen vom Tafelsilber. Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2016): Gleichstellung. Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco und Zobrist, Luc (2013): Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- SBFi und EDK, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2016): Finanzierung von Bildung, Forschung und Innovation durch Bund und Kantone. Bern.
- SBFi und WBF, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation und Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2016): Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung). Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung. Bern: September 2016.
- Schaltegger, Christoph A. und Feld, Lars P. (2003): Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie: Evidenz aus der Schweiz. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 44(3), 370–394.
- Schaltegger, Christoph A. und Leisibach, Patrick (2015): Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen: Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes. Luzern: Mai 2015.
- Schaltegger, Christoph A. und Winistörfer, Marc M. (2015): Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat. In: *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 65(1), 183–228.

- SGV, Schweizerischer Gewerbeverband (2014): *Stellungnahme zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF); Schliessung der Finanzierungslücke; Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP)*. Bern.
- Sidler, Fredy (2005): *Eine wettbewerbsorientierte Hochschul-Landschaft mit autonomen Hochschulen. Ein Grundsatz- und Aussprache-Papier für die drei Rektorenkonferenzen CRUS-KFH-SKPH*. Bern: Januar 2005.
- SWF und BBW, Staatssekretariat für Wissenschaft und Forschung und Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (2004): *Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft vom 20. Oktober 2004*. Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008. Bern.
- Strahm, Rudolf H. (2008): *Die entscheidenden Neunziger Jahre: Das Ringen um Reform und Aufwertung der Berufsbildung 1995 bis 2005*. In: Bauder, Tibor und Osterwalder, Fritz (Hrsg.): *75 Jahre eidg. Berufsbildungsgesetzes*, 311–350. Bern: hep-Bildungsverlag.
- Vaubel, Roland (1996): *Constitutional safeguards against centralization in federal states: An international cross-section analysis*. *Constitutional Political Economy*, 7( )2, 79–102.
- Waldmann, Bernhard und Spiess, Angelika (2015): *Aufgabe- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat – Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen*. Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Bern.
- Weingast, Barry R. (1995): *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*. *Journal of Law and Economic Organization*, 11(1), 1–31.
- Widmer, Philippe; Telser, Harry und Uebelhart, Tobias (2016): *Die Spitalversorgung im Spannungsfeld der kantonalen Spitalpolitik: Aktualisierung 2015*. Studie von Polynomics im Auftrag von comparis.ch.

avenir suisse

**Zürich**

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

**Genève**

9, rue du Prince

1204 Genève

Tel +41 22 749 11 00

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)