

FORUM

Zankapfel Finanzausgleich



Von Reto Föllmi*

Im nächsten Jahr muss der Kanton Schwyz 106 Millionen in den interkantonalen Finanzausgleich einzahlen, rund 700 Franken pro Kopf der Bevölkerung. 2009 betrug der Betrag noch die Hälfte, und weitere Steigerungen sind absehbar. Um diese Zunahmen zu begrenzen, will der Kanton Schwyz bekanntermassen eine Standesinitiative einreichen. Ziel ist, weniger an die mittleren Kantone umzuverteilen, um den ärmeren Kantonen etwas mehr geben zu können und gleichzeitig die Geberkantone weniger zu schröpfen.

Warum gibt es überhaupt einen Finanzausgleich? Die Idee ist, die Unterschiede zwischen den Kantonen oder zwischen den Gemeinden (beim interkommunalen Ausgleich) nicht zu gross werden zu lassen. Die alten Ausgleichssysteme versuchten dies einfach so zu lösen, indem man Gelder von den Gemeinden mit hohen Überschüssen zu jenen mit Defiziten bzw. hohen Steuersätzen umverteilte. Das Problem dieses Vorgehens ist offensichtlich: Die Geber erhöhten einfach ihre Ausgaben, um die Überschüsse nicht zu gross werden zu lassen und den Abgaben zu entgehen. Die vielen Schwimmbäder

mit fast direktem Seeanstoss in den Zürcher Goldküstengemeinden sind heute noch Zeugen dafür. Den Empfängergemeinden dagegen wurde meist ein maximaler Steuersatz garantiert, was das Sparen auch nicht belohnte, und deren Ausgaben mussten mit viel Kontrollaufwand – verbunden mit Verlust der Eigenständigkeit – überwacht werden.

Um diese offensichtlichen Verschwendungsanreize so klein wie möglich zu halten, stellt deshalb der moderne Finanzausgleich auf Normkosten und -erträge ab, so der neue Ausgleich zwischen den Kantonen, der NFA, oder der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden im Kanton Schwyz. Die Normkosten bemessen sich meist nach der Bevölkerungszahl, deren Dichte und eventuell weiteren Faktoren wie Berg- oder Stadtreigionen im NFA. Der Normertrag ist dann einfach durch die Steuerkraft gegeben. Der Ausgleichsbeitrag ist also nicht mehr direkt davon abhängig, wie viel eine Körperschaft ausgibt oder wie hoch ihr Steuerfuss ist. Es ist somit nicht mehr möglich, die Finanzausgleichszahlungen zu reduzieren, indem man einfach die Ausgaben erhöht; der Bau eines neuen Schwimmbades kann so nur über Steuererhöhungen bezahlt werden.

Der grosse Fortschritt des NFA liegt darin, dass er den Empfängergemeinden oder -kantonen die Autonomie zurückgibt. Idealerweise erhält ein Gemeinwesen die Mittel, die zur Erfüllung eines einfachen Bedarfs nötig sind. Möchte die Gemeinde ihren Einwohnern mehr bieten, kann sie das über erhöhte Steuern finanzieren. Umgekehrt kann sie auch die Steuern senken, wenn sie sich für eine

schlanke Infrastruktur entscheidet. Wenn also Empfängerkantone oder -gemeinden den Ausgleich nutzen, um ihre Steuern zu senken, ist das ihr gutes Recht. Das mag das zwar die Geber verständlicherweise ärgern, ist aber ein natürliches Ergebnis des Steuerwettbewerbs, der mit einem funktionierenden Finanzausgleich erst ermöglicht wird.

Die Akzeptanz des eigentlich positiven Steuerwettbewerbs hängt wesentlich von einem funktionierenden Finanzausgleich ab. Die Gegner führen häufig ins Feld, Orte mit tiefen Steuern zögen noch weitere gute Steuerzahler an, was ihnen erlaubt, die Steuern noch mehr zu senken. Ein solch verhängnisvolles Rennen nach unten, wenn es denn überhaupt stattfände, wird aber gerade durch den Finanzausgleich verhindert: Er lässt Unterschiede zu, aber beschränkt automatisch deren Umfang. Ja, wenn man genau hinschaut, führt ein gut gestalteter Finanzausgleich sogar zu weniger Verschwendung bei den Gebergemeinden. Aus eigener Erfahrung als Höfner schadet es der Haushaltsdisziplin nicht, wenn ein Teil von unerwartet hohen Steuererträgen abgegeben werden muss. Es ist nicht sicher, ob sonst alle diese zusätzlichen Einnahmen den Einwohnern mit tieferen Steuern (oder nützlichen Einrichtungen) zurückgegeben worden wären.

Ohne Gefahren ist der «neue» Finanzausgleich dennoch nicht. Zwar bestehen keine Verschwendungsanreize mehr, dennoch ist aber die Strafe von liederlicher Haushaltspolitik immer noch eingeschränkt. Wenn ein Kanton deshalb hohe Steuern aufweist und somit Arbeitsplätze und Steuerzahler verliert, kann er sich den-

noch gemütlich im Finanzausgleich einrichten: Der einst stolze Kanton Bern erhält Jahr für Jahr mehr als eine Milliarde aus dem NFA. Die Lösung kann nur darin bestehen, dass der Ausgleich nicht zu stark ist, damit auf einen Gewinn an Steuerkraft tatsächlich tiefere Steuern oder bessere Leistungen möglich werden. Derart ausgestaltet, muss der Kanton Schwyz auch Steuer-«Dumping» von Empfängerkantonen nicht fürchten: Auch mit Finanzausgleich hat der Empfänger weniger Ressourcen als der Durchschnitt, und somit können systematisch tiefere Steuern im Vergleich zu den Gebern gar nicht nachhaltig sein – es sei denn, der Geberkanton erbringe seine Verwaltungsleistungen besonders ineffizient.

Es hat immer weniger Kantone über dem Durchschnitt als darunter, weil der Durchschnitt von wenigen Erfolgreichen in die Höhe gezogen wird. Somit befinden sich die Geberkantone oder -gemeinden immer in der Minderheit. Ein funktionierender Ausgleich muss das Wachstum der gesamten Umverteilungssumme im Rahmen halten, aber dennoch genug auszahlen, dass die Strukturschwachen am Erfolg der Starken zumindest teilweise partizipieren können. Deren Erfolg ist aber nur möglich, wenn das ganze System nicht aus den Fugen gerät. Ein Ausgleich mit Augenmass ist darum auch im Sinne der Empfängerkantone.

* Der heutige Autor Reto Föllmi aus Feusisberg ist Professor für Volkswirtschaft an der Uni St. Gallen und Direktor des SIAW-HSG.

Im «Bote»-Forum schreiben regelmässig prominente Schwyzerinnen und Schwyzer. Sie sind in der Themenwahl frei und schreiben autonom. Der Inhalt des «Bote»-Forums kann, aber muss sich nicht mit der Redaktionshaltung decken. *(red)*