

Werner Weber

Etabliert und erfolgreich: der Finanzausgleich der Schweiz

Die schweizerische Eidgenossenschaft ist ein Bundesstaat der 1848 geschaffen wurde. Dessen Mitgliedsstaaten, die Kantone, waren zuvor teilweise schon jahrhundertlang selbständige Einheiten. Aufgrund dieser historischen Tradition und der hohen Heterogenität und Diversität des Landes, ist die Schweiz ein föderales Gebilde, in dem die Kantone und ihre Gemeinden über einen hohen Grad an Autonomie verfügen. Das föderale System der Schweiz ist geprägt durch eine Kombination von Wettbewerb und Zusammenarbeit. Ein wichtiger Aspekt des schweizerischen Föderalismus stellt dabei der nationale Finanzausgleich dar, der ein wichtiges Element der Zusammenarbeit und der Solidarität zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander darstellt. Ausgehend von der institutionellen Einbettung beschreibt dieser Artikel die Funktionsweise des nationalen Finanzausgleichs und unterstreicht die zentrale Bedeutung dieses Ausgleichsmechanismus für die Funktionsfähigkeit des Föderalismus in der Schweiz wie auch für den nationalen Zusammenhalt.

Institutioneller Rahmen

Der Schweizerische Bundesstaat besteht aus drei Ebenen: dem Bund, 26 Kantonen und rund 2100 Gemeinden. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind groß; so hat der bevölkerungsreichste Kanton (Zürich) mit 1,6 Mio. Menschen hundert Mal mehr Einwohner als der bevölkerungsmäßig kleinste Kanton (Appenzell Innerrhoden). Die

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Kernelemente des föderalen Systems sind in der Bundesverfassung geregelt, die 1848 eingeführt wurde und seither immer wieder angepasst worden ist. Zu diesen Kernelementen gehören die Eigenständigkeit (Autonomie) der Kantone, die Instrumente der direkten Demokratie (Initiative und Referendum), der Vollzugsföderalismus und die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sowie der nationale Finanzausgleich.

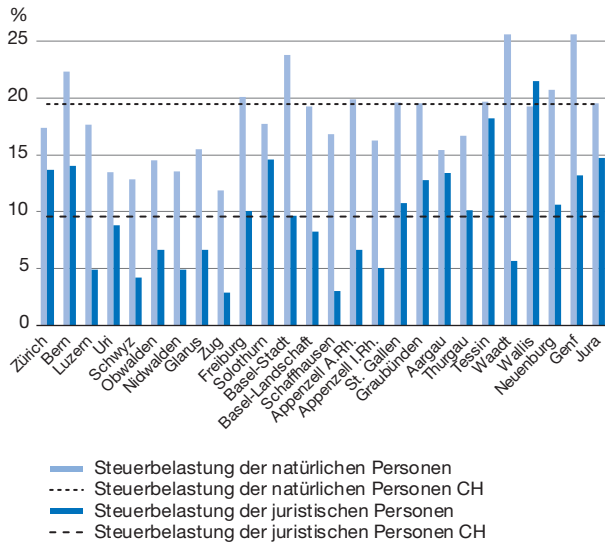
Die Bundesverfassung gewährt den Kantonen Autonomie bezüglich ihrer Organisation (z. B. Größe der Regierung und des Parlaments), der Bestimmung ihrer Aufgaben und ihrer Einnahmen (Bemessungsgrundlage und Steuersätze). Bei der Festlegung der Aufgaben haben die Kantone gewisse Mindeststandards zu beachten wie z. B. bei der Bildung und bei der öffentlichen Sicherheit. Insbesondere die Autonomie in der Steuerpolitik führt zu einem Wettbewerb zwischen den Kantonen und – in einem etwas geringeren Ausmaß – zwischen den Gemeinden. Die Gemeinden verfügen gemäß Bundesverfassung ebenfalls über Autonomie, die jedoch von den jeweiligen kantonalen Verfassungen abhängt. Dies führt dazu, dass der Grad der Gemeindeautonomie von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

Damit eine Gebietskörperschaft ihre Autonomie überhaupt wahrnehmen kann, muss sie über einen gewissen finanziellen Spielraum verfügen. Der Anteil an den Einnahmen, die ein Gemeinwesen eigenständig bestimmen kann, stellt einen aussagekräftigen Indikator dar. Die Kantone erheben eigene direkte Steuern, die rund die Hälfte ihrer Gesamteinnahmen ausmachen. Bei den Gemeinden ist dieser Anteil sogar noch etwas höher. Die Kantone können die Regeln zur Festlegung der Steuerbasis wie auch die Höhe der Besteuerung autonom bestimmen. Bei ersteren bestehen Bestimmungen, die für alle Kantone gelten. Die Harmonisierung beschränkt sich jedoch nur auf formelle Aspekte. Eine materielle Steuerharmonisierung, d. h. bezüglich der Steuersätze, existiert hingegen nicht. Wichtige Einnahmenquellen der Kantone sind die Einkommens-, die Gewinn-, die Vermögenssteuern sowie Vermögensgewinn- und Motorfahrzeugsteuern.

Die Gemeinden erheben ebenfalls direkte Steuern auf Einkommen, Gewinn und Vermögen. Ausgehend von der kantonalen Besteuerung legen die Gemeinden jeweils einen Zuschlag fest, der innerhalb des Kantons von Gemeinde zu Gemeinde teilweise stark variieren kann.

Werner Weber ist stellvertretender Leiter der Abteilung Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die Teil des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) in Bern in der Schweiz ist.

Abbildung 1
Unterschiede bei der kantonalen Steuerbelastung



Quelle: Daten aus den Jahren 2018, 2019 und 2020. Es wird jeweils ein Durchschnitt über drei Jahre verwendet (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2024).

Gebühren für Dienstleistungen der Gemeinde bilden eine weitere wichtige Einkommensquelle, deren Höhe die Gemeinden wie die Steuerzuschläge ebenfalls autonom bestimmen können. Insgesamt beläuft sich der Anteil „eigener“ Einnahmen, über deren Steuersätze Kantone und Gemeinden selber entscheiden können, auf über die Hälfte der Gesamteinnahmen. Somit verfügen die Kantone und Gemeinden über einen hohen Grad an Autonomie auf der Einnahmenseite.

Auf der Ausgabenseite haben die Kantone in Gebieten wie der Bildung und der Gesundheit und Teilen der sozialen Sicherheit einen hohen Grad an Autonomie. Eingeschränkt wird die kantonale Autonomie durch den Vollzug der Bundesgesetze durch die Kantone und die zahlreichen Verbundfinanzierungen zwischen Bund und Kantonen. Auf Gemeindeebene ist die Autonomie auf der Ausgabenseite sehr unterschiedlich geregelt, sodass keine allgemeinen Aussagen gemacht werden können.

In einem von Wettbewerb geprägten Steuerumfeld überrascht es nicht, dass die Steuerbelastung in den Kantonen unterschiedlich ausfällt. Abbildung 1 zeigt diese Unterschiede anhand der von den natürlichen bzw. den juristischen Personen bezahlten Steuern auf Kantons- und Gemeindeebene im Verhältnis zur steuerlichen Bemessungsgrundlage (zu versteuerndes Einkommen bzw. Gewinn). Hervorzuheben ist, dass die direkte Bundes-

steuer nicht in den Daten enthalten ist. Im Durchschnitt ist die Steuerbelastung bei den juristischen Personen merklich tiefer als bei den natürlichen Personen, da erstere deutlich mobiler sind.

Ein oft aufgeführtes Argument für den Steuerwettbewerb besteht darin, dass dieser die Ausweitung der Staats-tätigkeit bremst. Die Kantone (und Gemeinden) haben jedoch ungleiche Ausgangsbedingungen im Steuerwettbewerb. So haben einige Kantone mehr Möglichkeiten für Steuersenkungen als andere. Der Steuerwettbewerb kann daher zu Übertreibungen führen. Aus diesem Grund ist ein Ausgleichssystem notwendig, das benachteiligte Kantone unterstützt und den Anreiz für ein „race to the bottom“ im Steuerwettbewerb dämpft.

Die direkte Demokratie stellt eine wichtige Besonderheit des politischen Systems in der Schweiz dar. Verfassungsänderungen benötigen immer eine Volksabstimmung. Auf Bundes- und Kantonsebene können eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten eine Anpassung der Bundes- bzw. der Kantonsverfassung vorschlagen (Initiative) bzw. gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz oder Gesetzesänderung das Referendum ergreifen. Dies führt zu einer Volksabstimmung darüber, ob die entsprechende Verfassungs- oder Gesetzesanpassung eingeführt werden kann. Auf Gemeindeebene bestehen analoge Regelungen. Bei der Festlegung der Steuersätze ist auf allen drei Staatsebenen in den meisten Fällen eine Volksabstimmung notwendig.

Die Bundesverfassung verpflichtet im Weiteren die Kantone, die Gesetze des Bundes zu vollziehen. Mit diesem Vollzugsföderalismus erfolgt eine einheitliche Gesetzgebung auf Bundesebene, der Vollzug hingegen wird dezentral durchgeführt. Die Kantone werden für diese Vollzugsaufgaben in der Regel nicht entschädigt. Sie erhalten jedoch einen Teil des Aufkommens der direkten Bundessteuer und anderer Steuern des Bundes.

Die Bundesverfassung legt die Aufgaben des Bundes fest. Für alle anderen Aufgaben sind die Kantone zuständig. Für die Zuordnung von neuen Aufgaben enthält die Bundesverfassung Grundsätze bzw. Leitlinien: Der Grundsatz der Subsidiarität besagt, dass der Bund nur diejenigen Aufgaben übernehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz unterstreicht die Kongruenz zwischen Entscheidungsträger, Zahler und Begünstigtem. Die normative Kraft dieser beiden Grundsätze ist jedoch relativ schwach. Sie sind nicht justizierbar, fordern jedoch eine Begründungspflicht bei der Übernahme neuer Aufgaben durch den Bund.

Trotz dieser in der Verfassung verankerten Grundsätze zeichnet sich in der Schweiz ein deutlicher Trend in Richtung einer Zentralisierung von Aufgaben ab. Zum einen kontrastiert die Kleinräumigkeit der meisten Kantone mit der zunehmenden Mobilität der Bürger:innen. Das Ausmaß der interkantonalen Pendlerströme hat deutlich zugenommen und der soziale und wirtschaftliche Bezugsrahmen der Bevölkerung vergrößert sich. Zum anderen werden die direktdemokratischen Instrumente vor allem auf der Bundesebene wahrgenommen. Für politische Anliegen ist es einfacher, diese primär auf Bundesebene zu thematisieren anstelle von 26 kantonalen Initiativen. Volksinitiativen, die eine Anpassung der Bundesverfassung fordern, werden zwar mehrheitlich von der Stimmbevölkerung und den Kantonen abgelehnt. In manchen Fällen arbeitet jedoch das Parlament einen Gegenvorschlag aus, der mehrheitsfähiger ist. Im Ergebnis werden dem Bund tendenziell vermehrt neue Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben ausgebaut und intensiviert.

Neben dem Wettbewerb ist im schweizerischen Finanzföderalismus auch der Aspekt der Kooperation von Bedeutung. Die vertikale Zusammenarbeit umfasst den Aspekt des Vollzugsföderalismus sowie die Zusammenarbeit auf der Grundlage von sogenannten Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Mit diesen werden Aufgaben mit Verbundfinanzierung gesteuert. Der Bund definiert die strategischen Ziele und lässt den Kantonen genügend Spielraum bei der Umsetzung. Anwendungsbeispiele finden sich im Umweltbereich oder in der Regionalpolitik.

Die horizontale Zusammenarbeit, d. h. zwischen den Kantonen ohne Beteiligung des Bundes, bildet ein weiteres wichtiges Element. Aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Größe der Kantone macht es kaum Sinn, wenn alle Kantone beispielsweise eine eigene Universität betreiben würden. Aus diesem Grund bestehen vor allem im Bereich der tertiären Bildung interkantonale Verträge, welche die Zusammenarbeit regeln. So wird dort beispielsweise festgelegt, wieviel Kantone für ihre Studierenden an den Hochschulen in anderen Kantonen zu zahlen haben. Neben diesen bereichsspezifischen Verträgen findet eine institutionalisierte Zusammenarbeit auf Stufe der Fachminister und der Kantonsregierungen statt.

Finanzausgleich als Element der Solidarität

Das heute geltende System des nationalen Finanzausgleichs wurde 2008 im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform eingeführt. Davor bestand ein Ausgleichssystem, das intransparent und politisch kaum steuerbar war. 2008 wurden die Ziele und die Instrumente des

Finanzausgleichs auf Stufe der Verfassung wie auch des Gesetzes festgelegt und geregelt.

Die Bundesverfassung und das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz definieren folgende Ziele:

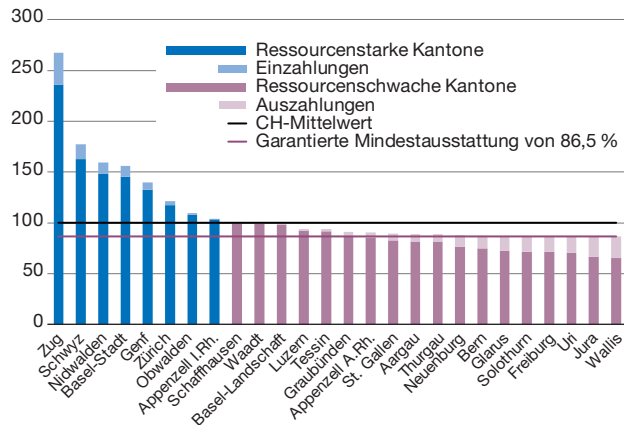
- Stärkung der kantonalen Finanzautonomie,
- Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung,
- Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone national und international,
- Gewährleistung einer minimalen Ausstattung von Ressourcen (garantierte Mindestausstattung von 86,5 % des schweizerischen Mittelwerts),
- Ausgleich von übermäßigen finanziellen Lasten aufgrund von geografisch-topografischen und soziodemografischen Faktoren,
- Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs (horizontale Zusammenarbeit).

Die Zielerreichung wird alle vier Jahre im sogenannten Wirksamkeitsbericht überprüft und beurteilt. Die Ziele spiegeln die beiden oben erwähnten bedeutenden Aspekte des schweizerischen Föderalismus – Wettbewerb und Kooperation – wider.

Instrumente des Finanzausgleichs

Der Ressourcenausgleich stellt das wichtigste Instrument des nationalen Finanzausgleichs dar. Er soll sicherstellen, dass jeder Kanton genügend finanzielle Mittel hat, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Der Ressourcenindex ist die zentrale Steuerungsgröße im Ressourcenausgleich. Er ist ein Indikator für die finanzielle Stärke eines Kantons. Um Verzerrungen aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Steuergesetze zu verhindern, wird er nicht aufgrund der tatsächlichen Einnahmen eines Kantons berechnet, sondern auf der Basis des sogenannten Ressourcenpotenzials. Dieses besteht aus harmonisierten Daten zu den zu versteuernden Einkommen der natürlichen Personen und den zu versteuernden Gewinnen der juristischen Personen. Da die Vermögenssteuer auf kantonaler Ebene eine wichtige Einnahmenquelle darstellt, werden auch die Vermögen im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Mit den Steuerdaten wird das Ressourcenpotenzial eines Kantons pro Kopf berechnet und im Verhältnis zum schweizerischen Mittel indexiert. Ein Kanton mit einem Ressourcenindex von weniger als 100 Punkten ist ressourcenschwach und

Abbildung 2
Ressourcenindex vor und nach Ausgleich



Quelle: Daten aus den Jahren 2018, 2019 und 2020. Es wird jeweils ein Durchschnitt über drei Jahre verwendet (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2024).

erhält Mittel aus dem Ressourcenausgleich; ein Kanton mit einem Index von über 100 Punkten ist ressourcenstark und hat einen Beitrag zur Finanzierung des Ressourcenausgleichs zu leisten.

Die Höhe der Steuerbelastung eines Kantons spielt bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials keine Rolle, da die Steuerpolitik eines Kantons nicht direkt dessen Ressourcenpotenzial beeinflussen soll. Die Steuerpolitik kann sich hingegen indirekt auf die Entwicklung des Ressourcenpotenzials eines Kantons auswirken: Wenn ein Kanton durch steuerpolitische Maßnahmen neues Steuersubstrat anziehen kann, so erhöht dies sein Ressourcenpotenzial.

Kernelement des Ressourcenausgleichs ist die sogenannte garantierte Mindestausstattung von 86,5 %. Diese bedeutet, dass der ressourcenschwächste Kanton nach Ressourcenausgleich immer genau diese Mindestausstattung erreicht. Die 86,5 % beziehen sich dabei auf die durchschnittlichen Fiskaleinnahmen der Kantone und Gemeinden. Die garantierte Mindestausstattung gilt dabei nur für die ressourcenschwächsten Kantone (Ressourcenindex tiefer als 70 Punkte). Die übrigen ressourcenschwachen Kantone erhalten Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich, die mit steigendem Ressourcenindex überproportional abnehmen. Sie erreichen jeweils einen Index von über 86,5 % nach Ausgleich. Die Mechanik des Ressourcenausgleichs führt somit dazu, dass alle ressourcenschwachen Kantone begünstigt werden, auch wenn das Ausmaß der Zahlungen für Kantone mit knapp unter 100 Indexpunkten marginal ist.

Abbildung 2 zeigt die Wirkung des Ressourcenausgleichs. Es fällt auf, dass die ressourcenstarken Kantone deutlich in der Minderheit sind und dass die Unterschiede der Ressourcenindices zwischen den Kantonen groß sind. So ist der Ressourcenindex des ressourcenstärksten Kantons (Zug) etwa vier Mal so hoch wie derjenige des ressourcenschwächsten Kantons (Wallis). Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 % führt dazu, dass die ressourcenschwachen Kantone teilweise bedeutende Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, was zu einer Nivellierung des Index nach Ressourcenausgleich bei den schwächsten Kantonen führt. Die ressourcenstarken Kantone finanzieren 40 % des gesamten Volumens des Ressourcenausgleichs, womit ihr Index nach Ausgleich entsprechend reduziert wird. Die verbleibenden 60 % werden vom Bund bereitgestellt. Die Mittel aus dem Ressourcenausgleich sind zweckfrei; die Empfänger können diese zur Finanzierung ihrer Aufgaben, für Steuersenkungen oder für den Abbau ihrer Verschuldung einsetzen. Das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs beläuft sich 2024 auf 4,5 Mrd. Franken (ca. 0,5 % des BIP).

Mit dem Ressourcenausgleich gelingt es, die Disparitäten bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone um rund ein Drittel zu reduzieren. Das Volumen des Ressourcenausgleichs wird bestimmt durch die Höhe der Mindestausstattung, durch die Entwicklung der Fiskaleinnahmen von Kantonen und Gemeinden insgesamt und durch die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen. Die Fiskaleinnahmen als nominelle Größe steigen in der Regel von Jahr zu Jahr. Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 % steigt nominell daher ebenfalls entsprechend an. Wenn die Disparitäten zwischen den Kantonen zunehmen, so benötigt das System mehr Mittel und umgekehrt. Die politische Steuerung des Ressourcenausgleichs beschränkt sich auf die Festlegung der Höhe der garantierten Mindestausstattung auf Gesetzesstufe. Die politischen Hürden für eine solche Gesetzesanpassung sind jedoch als ziemlich hoch einzuschätzen.

Der Lastenausgleich stellt das zweite Instrument des Finanzausgleichs dar. Er wird vollständig durch den Bund finanziert. Sein Volumen beträgt gegenwärtig knapp ein Fünftel des Ressourcenausgleichs und ist gesetzlich festgelegt. Der Lastenausgleich begünstigt Gebirgs- und Zentrums Kantone, die überdurchschnittliche Kosten tragen müssen, die sie nicht beeinflussen können. Es sind dies einerseits Kosten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (Armut, Alter und Ausländerintegration) oder der Zentrumsfunktion, die im soziodemografischen Lastenausgleich berücksichtigt werden. Mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich werden Kantone mit Kosten aufgrund der Höhenlage, der Steilheit des Geländes oder der geringen Besiedlungsdichte entschädigt. Die Lasten-

ausgleichszahlungen sind unabhängig vom Ressourcenausgleich und ebenfalls nicht zweckgebunden.

Fazit

Das System des Finanzausgleichs wird alle vier Jahre bezüglich der Zielerreichung und der Funktionsfähigkeit geprüft. Dies erfolgt im Rahmen des sogenannten Wirksamkeitsberichts. Er enthält zudem Vorschläge für Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Der aktuelle Wirksamkeitsbericht vom März 2024 kommt zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs weitgehend erreicht worden sind und dass das System gut funktioniert. Vorgeschlagen werden daher nur punktuelle Anpassungen des Regelwerks auf Verordnungsstufe. Eine grundlegendere Reform, die eine Gesetzesanpassung erfordern würde, wird gegenwärtig als nicht notwendig erachtet. Die zunehmenden Unterschiede zwischen den Kantonen – sei es bei der finanziellen Leistungsfähigkeit oder bei der Steuerbelastung – gibt jedoch Anlass zu Besorgnis. Da der Ressourcenausgleich

weitgehend regelgebunden ist, bedeutet eine Zunahme der Disparitäten bei der finanziellen Leistungsfähigkeit automatisch eine höhere Dotation des Ressourcenausgleichs und damit eine stärkere Belastung des Bundes und der ressourcenstarken Kantone. Im Weiteren besteht in der Mechanik des Ressourcenausgleichs ein negativer Anreizeffekt bei den schwächsten Kantonen, da diese nach Ressourcenausgleich immer genau die garantierte Mindestausstattung erreichen. Dies unabhängig davon, ob sie ihr Ressourcenpotenzial durch Anziehen von zusätzlichem Steuersubstrat verbessern konnten oder nicht. Dieser negative Anreizeffekt nimmt mit steigender Ressourcenstärke jedoch ab. Insgesamt leistet der Finanzausgleich einen wichtigen Beitrag zum Zusammenhalt des Landes und stellt eine notwendige Ergänzung zum Steuerwettbewerb dar.

Literatur

Eidgenössische Finanzverwaltung. (2024). *Sonderauswertungen*.

Title: *Switzerland's National Financial Equalisation System and Its Institutional Embedding*

Abstract: *This article explains the Swiss federal fiscal equalisation scheme. The objectives of financial equalisation have largely been achieved and the system is functioning well. However, the increasing differences between the cantons – whether in terms of financial performance or tax burdens – are cause for concern.*