

Mängel der heutigen Aufgabenteilung Bund / Kantone und im Transfersystem

Die heutige Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen wie auch das Transfersystem sind – seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 – historisch gewachsen und basieren nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept. Es kann deshalb nicht erstaunen, dass sich in die Organisation des Bundesstaates und die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen im Lauf der Zeit verschiedene teils gewichtige Mängel eingeschlichen haben.

Die folgende tabellarische Übersicht vermittelt in geraffter Form eine Bestandesaufnahme und listet in aller Kürze die *negativen Folgen der wichtigsten Fehlentwicklungen* auf.

Fehlentwicklung	Folgen
1. Aufgabenteilung Bund / Kantone und der Kantone untereinander	
(vertikal Bund – Kantone:) Zunehmende Einflussnahme des Bundes bei der staatlichen Aufgabenerfüllung.	Zunehmende Kompetenzverflechtung mit zunehmender Konzentration der Entscheidungskompetenzen beim Bund (Zentralisierungstendenz) und zunehmender Verwischung der Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen. Bei vermehrter Zentralisierung werden Entscheide zunehmend weiter entfernt vom einzelnen Bürger gefällt. Kompetenzverflechtung erschwert nicht nur regionale Differenzierungen bei der Aufgabenerfüllung, sondern auch bewusste Zentralisierung dort, wo dadurch eine rationellere Aufgabenerfüllung möglich würde. Vermehrte Einflussnahme des Bundes geht auch auf Kosten einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit und damit zu Lasten von Skalenerträgen und Verbundvorteilen. Überforderung des Bundes (bzw. seines Finanzhaushalts), während die Kantone – selbst vollwertige staatliche Institutionen – immer mehr zu Vollzugsorganen herabgestuft werden. Dadurch sinkende Verantwortung der Kantone. Wachsende Anzahl von Gemeinschaftsaufgaben führt zu grösserer Regelungsdichte im Bundesstaat, aber auch zu vermehrten Kompetenzkonflikten zwischen den Staatsebenen. Gleichzeitig zunehmende gegenseitige Abhängigkeiten von Bund und Kantonen; dadurch schrumpfende Handlungsspielräume beider Staatsebenen. Administrative Doppelspurigkeiten und Parallelverwaltungen.
(horizontal unter den Kantonen:) Zusammenarbeit unter den Kantonen ist freiwillig geblieben.	Fehlendes Instrumentarium zur Durchsetzung der interkantonalen Zusammenarbeit in dafür prädestinierten Aufgabenbereichen fördert seinerseits die Zentralisierung und verunmöglicht die Realisierung weiterer Skalenerträge und Verbundvorteile.
2. Transfersystem Bund / Kantone und der Kantone untereinander	
(vertikal Bund – Kantone:) Zunehmende Einflussnahme des Bundes bei der staatlichen Aufgabenerfüllung sowie wachsende Kompetenzverflechtungen führen zwangsläufig zu einer Aufblähung des Transfersystems Bund / Kantone, namentlich zu einem Anwachsen der Bundessubventionen.	Unübersichtlichkeit der Finanzströme im Bundesstaat.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - NFA

Fehlentwicklung	Folgen
Zunehmende Kompetenzverflechtung zieht zwangsläufig auch vermehrte Finanzverflechtungen nach sich.	<p>Vermehrte finanzielle Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Negativ für die Kantone manifestiert sich diese namentlich bei Sparmassnahmen des Bundes.</p> <p>Komplementär zu den Bundesbeiträgen teils beträchtliche finanzielle Leistungen der Kantone, mit entsprechender Belastung ihrer Finanzhaushalte.</p> <p>Entscheidungs- und Kostenträger stimmen in vielen Fällen nicht überein. Diese Nichtübereinstimmung wirkt tendenziell kostentreibend.</p>
Stark aufwand- (d.h. input- statt output-) orientiertes Subventionssystem.	<p>Fehlanreiz insofern, als Subventionsempfänger grundsätzlich Interesse hat, möglichst viele Bundesmittel „abzuholen“, d.h. nicht in erster Linie kostengünstig zu produzieren.</p> <p>Bei näherer Betrachtung zeigt sich dann allerdings, dass bei höheren Projektkosten auch der Kanton mehr Mittel einschiessen muss („illusion fiscale“). Zudem hat er sämtliche oder zumindest grosse Teile der Folgekosten zu tragen.</p>
Heutige Subventionierung nur marginal abhängig von Ziel- und Wirkungserreichung.	<p>Nachhaltigkeitskriterium hat heute klar untergeordnete Bedeutung. Da eine Ziel- und Wirkungsdiskussion zwischen dem Bund und dem Kanton heute weitgehend fehlt, fehlt auch der Zwang, dem Kanton bei einer Gemeinschaftsaufgabe vermehrte (operative) Verantwortung zu übertragen, um so die Aufgabe innovativer, bedarfsgerechter und kostengünstiger zu erfüllen.</p>
Subventionen basieren auf Abrechnungen (ex post) und nicht auf Planrechnungen (ex ante).	<p>Berechenbarkeit und Steuerung der Subventionen stark erschwert; dadurch tendenziell wiederum Mehrkosten.</p>
Controlling / Reporting im Subventionswesen mangelhaft bis inexistent.	<p>Steuerung der kantonalen Aufgabenerfüllung im Auftrag des Bundes während der Projektdauer ungenügend. Am Schluss wird dem Bund die „Rechnung präsentiert“.</p>
Heutiges Subventionssystem lässt Kantone bei der Aufgabenerfüllung im Auftrag des Bundes nur geringen finanziellen Spielraum.	<p>Dadurch nur wenig Anreiz für Kantone, die Leistung so wirtschaftlich wie möglich zu erstellen. Dies verteuert die Projekte zusätzlich, sowohl für den Bund als auch für die Kantone.</p>
Finanzausgleich (s. auch nachstehende Ziff. 3) stets an grundsätzlich anders motivierte Transfers (Aufgabenerfüllung, Anteile an Bundeseinnahmen) gebunden.	<p>Dadurch einerseits Erhöhung der Subventionssätze (Finanzkraftzuschläge für finanzschwache Kantone), verbunden mit einer Verstärkung der oben beschriebenen Fehlanreize.</p> <p>Andererseits hoher Anteil des zweckgebundenen Finanzausgleichs, d.h. starke Abhängigkeit der Finanzausgleichszahlungen von bundessubventionierten Projekten.</p>
(horizontal unter den Kantonen:)	
Zwang für nutznliessende Kantone, bei Bezügen von Leistungen anderer Kantone Ausgleichszahlungen zu leisten, fehlt	<p>Bei der interkantonalen Zusammenarbeit stimmen Nutzniessung und Kostentragung oft nicht überein: Die Anbieterkantone sind finanziell überbelastet, die Bezügerkantone ungerrechtigt entlastet.</p>
3. Finanzausgleich im engeren Sinn	
P.m. (vgl. Ziff. 2): Finanzausgleich stets an grundsätzlich anders motivierte Transfers (Aufgabenerfüllung, Anteile an Bundeseinnahmen) gebunden.	<p>Dadurch einerseits hoher Anteil des zweckgebundenen Finanzausgleichs, d.h. starke Abhängigkeit der Finanzausgleichszahlungen von bundessubventionierten Projekten. Dies, obwohl der Finanzausgleich im engeren Sinn zum Ausgleich der <i>strukturell</i> unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone verwendet wird und den Empfängerkantonen demzufolge zweckfrei zur Verfügung stehen müsste.</p> <p>Weil die Bundesbeiträge an finanzielle Eigenleistungen der Kantone gebunden sind, erhalten finanzschwache Kantone im heutigen System nur dann höhere Ausgleichszahlungen, wenn sie auch ihr eigenes Budget erhöhen. Dies wiederum führt tendenziell zu einer weiteren Erhöhung ihrer meist ohnehin überdurchschnittlichen Steuerbelastung und damit zu einer weiteren Zunahme der Steuerbelastungsunterschiede unter den Kantonen.</p> <p>Andererseits Vielzahl unkoordinierter Einzelmassnahmen, was eine Steuerung des Finanzausgleichs illusorisch macht. Der heutige Finanzausgleich ist zwangsläufig eine „Zufallsgrösse“.</p> <p>Zu unterstreichen in diesem Zusammenhang, dass Finanzausgleich in einem Bundesstaat wie der Schweiz - mit international gesehen doch relativ grosser Bedeutung der einzelnen finanziell sehr unterschiedlich „dotierten“ Gliedstaaten - keine Zufallsgrösse sein kann. Vielmehr ist er eine strukturelle Voraussetzung für den bundesstaatlichen Zusammenhalt und muss deshalb steuerbar sein.</p>
Umverteilungswirkung des heutigen Finanzausgleichs verhältnismässig gering.	<p>Die Disparitäten bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone sind in der Vergangenheit weder kleiner geworden noch stabil geblieben, sondern haben sich vergrössert.</p> <p>Eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung seitens der finanzschwachen Kantone dadurch zunehmend erschwert.</p> <p>Teufelskreis: Je schwächer vergleichsweise die finanzschwachen Kantone, desto stärker muss der Bundeseinfluss werden und desto mehr wird der Handlungsspielraum <i>aller</i> Kantone, also auch der finanzstarken, eingeengt.</p>

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
zwischen Bund und Kantonen - NFA

Fehlentwicklung	Folgen
Vermischung von Einnahmen- und Ausgabenelementen im heutigen Finanzkraftindex, bestehend aus den Teilindizes „Volkseinkommen“, „Steuerkraft“, „Steuerbelastung“ und „Berggebiet“.	Insbesondere der Teilindex „Steuerbelastung“ enthält zwangsläufig auch Ausgabenelemente, denn die Ausgaben haben wesentlichen Einfluss auf die Steuerbelastung eines Kantons. Weil der Finanzkraftindex umso niedriger ist, je höher die Steuerbelastung eines Kantons, und der Finanzausgleich für einen Kanton umso höher ausfällt, je niedriger sein Finanzkraftindex, resultiert ein Fehlanreiz, die Ausgaben zu erhöhen.
Lastenseitig Finanzausgleich einzig zu Gunsten der Kantone mit hoher Steuerbelastung und/oder Berggebiet.	Nichtberücksichtigung der soziodemografischen Sonderlasten und der Sonderlasten in Kantonen mit ausgeprägten Kernstädten.