

Ein weiteres Missbrauchsoffer von Jürg Jegge berichtet über seine Zeit beim Reformpädagogen **SEITE 17**

Szenarien für eine Stromproduktion in Zeiten mit weniger Niederschlägen und ohne Gletscher **SEITE 19**

«Staatsaufgaben ernsthaft entflechten»

Der Luzerner Wirtschaftsprofessor Christoph Schaltegger sieht strukturellen Handlungsbedarf, um die Kantonsfinanzen im Lot zu halten

Für die Kantone sind die fetten Jahre vorbei. Auf Steuer-senkungen folgen Diskussionen über Leistungsüberprüfungen und Steuererhöhungen. Es stellt sich die Frage, was zu tun ist, damit die kantonalen Finanzen nicht aus dem Ruder laufen.

Herr Schaltegger, während Jahren schrieben die Kantone schwarze Zahlen, obwohl die Steuern sanken. Nun stehen plötzlich Staatsausgaben zur Disposition, und Steuererhöhungen werden wieder zum Thema. Was hat sich geändert? Wir hatten verschiedene Faktoren, die günstig waren für die Kantonsfinanzen. Wirtschaftswachstum, Verkauf von Nationalbankgold und Gewinnausschüttungen der Nationalbank sowie unerwartet hohe Zunahmen bei den Unternehmensgewinnen. Das hat zu höheren Ausgaben geführt und Steuer-senkungen angeregt. Dieser «Superzyklus» geht zu Ende. Wir müssen wieder mit einem «normalen» Umfeld leben.

Haben Kantone, die – wie etwa Luzern – Unternehmenssteuern stark gesenkt haben, auf das falsche Pferd gesetzt? Luzern hat sich von einer «Steuerhölle» zu einem attraktiven Kanton für Haushalte und Firmen entwickelt. Seither ist das Wachstum dort überdurchschnittlich, und der Kanton hat sich im Ressourcenindex stetig und deutlich verbessert. Das Problem liegt im Finanzausgleich. Gerade weil sich Luzern so gut entwickelt, erhält der Kanton weniger Ausgleichszahlungen, was sich in seinem Budget niederschlägt. Luzern hat eine negative Marge auf den Unternehmenssteuern. Andere Nehmerkantone profitieren von der Steuerstrategie des Kantons Luzern. Für Luzern kann diese Strategie aufgehen, wenn der Kanton einen langen Atem hat.

Wo liegt das Problem im System, wenn sich zusätzliche Attraktivität und Stärke unter dem Strich negativ auswirkt?



Christoph Schaltegger
Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern

Für die Hälfte der Kantone gilt: Wenn sie ihre Einnahmen aus Unternehmensgewinnen erhöhen, verlieren sie im gleichen Zug mehr Mittel aus dem Finanzausgleich. Sie haben eine negative Marge. Dieser Konstruktionsfehler, der die Kantone in ihren Bestrebungen bremst, attraktiver zu werden, sollte schnell behoben werden.

Apropos Finanzausgleich, apropos Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Inwiefern ist diese ein Problem? Problematisch sind vor allem die Verbundaufgaben, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit. Dieses Mischsystem, in dem Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht klar einer Staatsebene zugeteilt sind, führt zu Fehlanreizen und Fehlentscheidungen, da die Kosten teilweise auf die andere Ebene abgewälzt werden können. Notwendig wäre eine saubere Aufgabenteilung. Mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) vor zehn Jahren war das staatspolitische Ziel der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen verbunden. Staatsleistungen sollten ge-

Kantonsfinanzen

Ausgaben nach Funktionen – Kantone, 2014
Anteil in Prozent

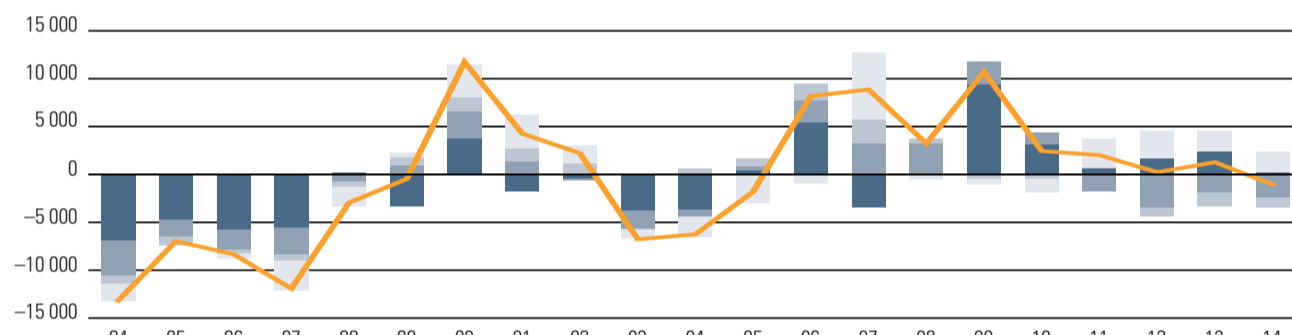
Total Ausgaben: 85 220 440 559 Franken



Entwicklung des Finanzierungsergebnisses

In Millionen Franken

■ Bund ■ Kantone ■ Gemeinden ■ Sozialversicherungen ■ Staat



QUELLE: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (EFV)

NZZ-Infografik/cke

mäss Subsidiaritätsprinzip von der einen oder der anderen Staatsebene verantwortet und gesteuert werden. Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sollten ins Lot kommen. Das ist nicht gelungen.

Das heisst, der Finanzausgleich müsste reformiert werden?

Ja, wir brauchen eine weitere Reform der Aufgabenteilung, eine NFA 2. Verbundaufgaben, bei denen eine Ebene steuert und eine andere Lasten trägt, führen zu Handlungs- und Reformstau. Eindrückliches Beispiel sind die Ergänzungsleistungen für tiefe AHV- und IV-Renten. Ihr Umfang ist mit fünf Milliarden Franken heute grösser als das Armeebudget. Dieser vom Bund gesteuerte Komplex, der Kantone und Gemeinden zu ohnmächtigen Zahlungsstellen degradiert, ist kaum steuerbar. Hier täte eine Zuweisung von Kompetenzen und Aufgaben an eine staatliche Ebene not. Es ist schade, dass diese Problematik nicht angegangen wird.

Auf welcher Staatsebene sollten die Ergänzungsleistungen angesiedelt werden?

Für mich ist bei der Zuweisung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an eine der Staatsebenen die Frage wesentlich, ob Skaleneffekte (Reduktion der Stückkosten durch Mengenausweitung) oder die Bürgernähe höher zu gewichten sind. Das ist ein Zielkonflikt. Bei den grossen Sozialwerken selber halte ich wegen des Versicherungsprinzips Ersteres für gegeben. Also brauchen wir hier bei ihnen eine Bundeslösung. Bei Bedarfsleistungen wie den Ergänzungsleistungen geht es aber um die individuelle Beurteilung jedes einzelnen Falls. Hier überwiegt der Aspekt der Bürgernähe. Deshalb sollten diese meines Erachtens kantonalisiert werden.

Würden Unterschiede bei diesen Leistungen nicht «Sozialtourismus» dorthin auslösen, wo diese attraktiver sind?

Sozialhilfe-Migration gibt es schon heute, zum Beispiel in Städte, wo die

Anonymität grösser ist und die Dienstleistungen vielfältiger sind.

Wie lässt sich dem begegnen?

Das Modell, gemäss dem Gemeinden für alle ihre Einwohner unterhaltspflichtig sind, ist zu überdenken. Früher waren die Heimatorte dafür verantwortlich. Das verhinderte, dass jemand durch Umzug zu höheren Sozialleistungen kam. Voraussetzung für ein solches «Upgrade» war die Einbürgerung an einem andern Ort. Die Mitglieder dieser Gemeinde konnten entscheiden, ob sie jemanden in Bezug auf die sozialen Dienstleistungen in ihren «Klub» aufnehmen wollen. Wenn sie einen Zuzug von Menschen haben, die von den Leistungen einer Gemeinde nur profitieren wollen, sinkt dort die Bereitschaft, Mittel dafür zur Verfügung zu stellen. Das Heimatort-Prinzip beschränkt dagegen die Trennung unterschiedlicher Bevöl-

kerungsgruppen und stärkt ähnlich einer Genossenschaft den Bürgersinn.

Die anderen grossen Wachstumsposten für Kantone und Gemeinden sind Gesundheit und Bildung. Angesichts von Alterung und Bevölkerungszunahme ist davon auszugehen, dass diese weiter ansteigen. Welches Einsparpotenzial besteht hier, und wie gross ist dieses?

Seit 1990 sind die Gesamtausgaben der Kantone und Gemeinden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung tatsächlich gestiegen. Neben der sozialen Sicherheit, deren Anteil sich von etwas über 12 auf fast 20 Prozent markant erhöht hat, sind die Gesundheitsausgaben der stärkste Treiber. Die Bildung ist mit rund 30 Prozent traditionell grösster Ausgabenposten und eigentliche Domäne der Kantone und Gemeinden. Ihr Anteil ist hier aber relativ stabil. Die Herausforderung besteht darin, Wachstumsraten im Sozialwesen und in den Gesundheitsausgaben auf ein langfristig tragfähiges Niveau zu begrenzen. Entsprechend geht es nicht um Einsparungen, sondern darum, das überproportionale Wachstum der Ausgaben zu bremsen.

Verschiedene Kantone sehen die Privatisierung der Kantonsspitäler als Kostensenkungsmassnahme.

Man kann Spitäler auslagern oder privatisieren, wenn das ihre Effizienz steigert. Wichtig ist aber, dass die Kantone die Steuerung so anlegen, dass sie nicht nur die Risiken tragen. Wichtig ist eine umfassende Diskussion über das Gesundheitswesen. Angesichts des medizinischen Fortschritts, der uns heute mit 70 Jahren eine Gesundheit beschert, wie sie vor 40 Jahren 60-Jährige hatten, könnten wir durchaus etwas länger arbeiten und dadurch einen Beitrag an die zusätzlichen Aufwendungen der Sozialversicherungen leisten.

Reden wir von den Einnahmen. Welche Hebel haben die Kantone, um ihre Einnahmen zu verbessern? Sollen sie sich

um mehr Unternehmen oder Einwohner bemühen?

Die Wirkung von steuerlichen Anreizen ist auf Kapitaleinkünfte höher als auf Arbeitseinkommen, weil Erstere mobiler sind. Und hohe Einkommen sind mobiler als mittlere Einkommen. Es geht darum, Steuerquellen nach Ergiebigkeit zu nutzen. Das spricht für ein differenziertes Steuersystem. Peripher liegende Kantone müssen eher steuerlich attraktiv sein, um ihren natürlichen Standortnachteil kompensieren zu können. Das Problem sind aber weniger die Einnahmen als die Ausgaben.

Wann verkehren sich die positiven Effekte des Bevölkerungswachstums ins Gegenteil, weil Sprünge bei den Infrastrukturkosten entstehen?

Grösser ist nicht immer automatisch besser. Solche Wirkungen sind sorgfältig abzuschätzen. Mit Wachstum nur Umsatz zu bolzen, ist keine Strategie.

Diskussionen über Kantonsfinanzen werden immer isoliert geführt. Querschnitte oder Benchmarks in Bezug auf Aufwendungen, aber auch kantonale Geschäftsmodelle bestehen kaum.

Jeder Kanton hat seine eigenen geografischen, kulturellen und soziodemografischen Bedingungen und damit verbundene Chancen und Risiken. Es ist deshalb wichtig, dass die Freiheitsgrade

«Wenn Kosten auf andere abgewälzt werden können, kommt es zu Fehlentscheiden.»

kantonalen Politik nicht noch stärker eingeschränkt werden. Die Kantone sind ein Labor für Innovationen, das revitalisiert werden sollte. Das wäre eine wichtige Aufgabe der kantonalen Regierungskonferenzen. Die gegenwärtige Neigung zu kantonalen «Kartellen» und zur faktischen Abtretung von Kompetenzen an den Bund ist Gift für dieses Labor.

Interview: Paul Schneeberger, Erich Aschwanden

ANZEIGE

«Als Familienvater ist mir die Zukunft des Kantonsspitals Winterthur ganz besonders wichtig. Dank der Umwandlung in eine AG bleibt es über Generationen hinweg ein gutes Spital.»

Jürg Stahl
Nationalratspräsident
SVP



Fitte Spitäler – zum Wohle der Patienten
21.05.2017 2 x JA

www.fittespitaeler.ch

Verselbstständigung
Kantonsspital Winterthur und
Integrierte Psychiatrie Winterthur
- Zürcher Unterland

Zürcher Komitee Pro KSW und ipw,
Stauffacherstrasse 16, 8004 Zürich