



LAURA LIVERANI / PROSPEKT

FOTO-TABLEAU

«Japan Pom Pom» 4/4

Jede Tänzerin von «Japan Pom Pom» hat eine ganze Reihe schmucker Kostüme im Schrank hängen: feuerrot, königsblau oder shocking pink, weiss mit aufwendigem Paillettedekor oder dunkelblau mit neckisch weissem Krägelchen und Unterrock sowie dem Logo «JPP» auf der Brust. Dazu gehören die glitzernden Pompons, passende Gamaschen und Schuhe. Das alles, erfuhr die Fotografin Laura Liverani, wird aus den USA geordert – ein nicht ganz billiges Vergnügen, denkt man unwillkürlich. Aber die Prachtentfaltung, mit der das japanische Cheerleader-Team heute aufwarten kann, ist die Frucht von zwei Dekaden. Wenn man die Kosten über diesen Zeitraum verteilt und gegen den Gewinn aufrechnet, den Geselligkeit, diszipliniertes Training und die erfolgreichen Auftritte den tanzenden Seniorinnen bringen, dann sind die Kostüme bestens amortisiert.

Die neue Finanzordnung 2021

Keine Lust auf Debatten

Gastkommentar

von CHRISTOPH A. SCHALTEGGER
und MARC M. WINISTÖRFER

Die neue Finanzordnung 2021 schlägt politisch keine hohen Wellen. Eigentlich überraschend, schliesslich geht es um nichts Geringeres als die Grundlage der Finanzierung eines 67 Milliarden Franken schweren Bundeshaushalts, um einen wesentlichen Zuschuss an die Kantonshaushalte, um die verfassungsrechtliche Verankerung unseres Steuersystems und ganz allgemein um die Architektur des Schweizer Finanzföderalismus.

Seit 1915 erhebt die Bundesebene Steuern auf Einkommen und Gewinn natürlicher und juristischer Personen. Die Kompetenz blieb allerdings immer eine zeitlich befristete – trotz zahlreichen Versuchen zur Verstetigung. Tatsächlich erscheint die prekäre Finanzierungsbasis des Bundes bei einer Staatsquote von zehn Prozent und der stetig zunehmenden Aufgabenfülle zunächst als Anachronismus. Müsste die Finanzierungsbasis nicht stärker gesichert werden? Diese Argumentation vernachlässigt, dass sich mit der Befristung der Souverän zu grundsätzlichen Fragen der Finanzverfassung äussern kann, die in der tagespolitischen Auseinandersetzung um steuerpolitische Partikularinteressen schnell in den Hintergrund gedrängt werden. Die zeitliche Befristung übernimmt die Aufgabe eines «Quasifinanzreferendums», womit sie die direktdemokratische Rückkoppelung des Steuersystems gewährleistet.

Die geltende Finanzordnung kennt sowohl ein Verbundsystem bei den Steuern von Bund und Kantonen als auch ausschliessliche und konkurrierende Besteuerungskompetenzen. Das Verbundsystem bei Einkommen und Gewinn hat einen gewichtigen Nachteil. Bei der Festlegung der Steuertarife und der Abzüge berücksichtigen sowohl Bund als auch Kantone den eigenen Finanzbedarf und die Auswirkung auf ihre Einkünfte. Die Auswirkung auf die Einkünfte der jeweils anderen Staatsebene über den Steuerbasiseffekt wird jedoch ausser acht gelassen.

Es entstehen Anreize zur Übernutzung der gemeinsamen Steuerbasis. Überdies zementiert die Koppelung von Entscheidungskompetenzen für gemeinsame Steuern den Status quo und führt zur Handlungs- und Reformunfähigkeit. Man befindet sich in der «Politikverflechtungsfalle», wie die gescheiterte Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III anschaulich vor Augen geführt hat. Niemand ist bereit, zugunsten von zukünftigen Effizienzgewinnen auf die eigenen Vorteile zu verzichten, solange nicht klar ist, wer davon in welchem Umfang profitieren wird.

Ein Trennsystem würde Abhilfe schaffen. Es stärkte die Finanzkompetenz jeder Staatsebene sowie deren Einnahmen- und Ausgabenverantwortung.

Solche Überlegungen machte sich der Bundesrat 1948; die damaligen Vorschläge für ein Trennsystem versandeten allerdings leider, und erst im dritten Anlauf gelang 1958 eine verfassungsmässige Verankerung der Finanzordnung. Erklärtes Ziel der 1948 vorgeschlagenen Finanzordnung war es zudem, «nach einer zweckmässigen Abgrenzung der Aufgabenbereiche und der Einnahmequellen zwischen Bund und Kantonen zu trachten»; den Einbezug der Aufgabenseite erachtete der Bundesrat damals als eine notwendige Konsequenz dessen, dass die Bundeskompetenzen ausgeweitet worden waren, ohne die Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben anzupassen.

Ähnliches wäre auch heute notwendig: Der nationale Finanzausgleich (NFA) hat bei der Aufgabenteilung nicht die angestrebten Fortschritte erzielt, seit 2008 haben die Aufgabenverflechtungen wieder zugenommen. Die neue Finanzordnung 2021 böte die Gelegenheit, die bundesstaatliche Aufgabenverteilung zu revidieren. Der Finanzbedarf des Bundes ergibt sich letztlich durch die Aufgaben, ergo ist bei der Wahl der Finanzierungsquellen auch die Aufgabenverteilung zu berücksichtigen. Im Idealfall würden die bestehenden Verflechtungen aufgebrochen und die einzelnen Aufgaben ausschliesslich einer Staatsebene zugeordnet.

Ein Übergang auf ein solches Trennsystem würde bedingen, dass gleichzeitig mit der Übertragung von Aufgabenkompetenzen von den Kantonen an den Bund bzw. vom Bund an die Kantone die zur Finanzierung der jeweiligen Aufgabe notwendige Finanzkompetenz geschaffen wird.

Nur so liesse sich sicherstellen, dass die Finanzierung tatsächlich den Aufgaben folgt. Die erste Frage sollte darum nicht sein, wer mit welchen Besteuerungskompetenzen ausgestattet wird, sondern welche Staatsebene mit welchen Aufgaben betraut wird.

Stimmt nach dem Nationalrat auch der Ständerat der neuen Finanzordnung 2021 zu, sind die Besteuerungskompetenzen des Bundes wiederum bis 2035 gesichert. Ob sich vor Ablauf der Befristung nochmals eine Chance ergeben wird, die Aufgabenverteilung gleichzeitig mit den Besteuerungskompetenzen zu überprüfen, ist fraglich. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass der Prozess der schleichenden Zentralisierung weiter fortschreiten und das föderale System der Schweiz unter Druck setzen wird. Eine konsequentere neue Finanzordnung 2021 hätte den Föderalismus wesentlich stärken können.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen; Marc M. Winistörfel ist Doktorand an der Universität Luzern.

Gesundheitskosten

Vorsicht – unechte Quote

Gastkommentar

von PIUS GYGER und FRIDOLIN MARTY

«Bei den Gesundheitskosten ist mittlerweile die Schmerzgrenze erreicht.» Dieses Zitat ist so alt wie die Kostenstatistik. Niemand wird müde, es zu wiederholen. Aber wenn damit die Finanzierbarkeit der Gesundheitskosten gemeint ist, entbehrt es jeglicher Grundlage. Eine differenziertere Sicht ist nötig. Mathias Binswanger rechnete unlängst vor, dass seit der Einführung der obligatorischen Krankengrundversicherung 1996 die Gesundheitskosten doppelt so schnell gewachsen seien wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das tönt dramatisch, ist es aber nicht. Denn die zwei Indikatoren bewegen sich erstens auf zwei unterschiedlichen Niveaus (70 Milliarden contra 650 Milliarden Franken), und zweitens werden sie unterschiedlich gebildet. Die Gesundheitskosten sind Umsatzzahlen. Das BIP hingegen bildet die Wertschöpfung ab. Es gibt den Gesamtwert aller Güter und Dienstleistungen minus aller Vorleistungen an. Die Vorleistungen waren 2015 rund gleich hoch wie das BIP.

Wenn man also Gesundheitskosten und BIP in Beziehung setzt, so bildet man eine sogenannte unechte Quote. Weil beim BIP die Vorleistungen abgezogen sind und bei den Gesundheitskosten nicht, wird der Anteil der Gesundheitswirtschaft an der Gesamtwirtschaft überschätzt.

Wie sieht es nun mit der Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens aus? Dafür muss man von relativen Grössen abkommen und absolute Zahlen betrachten: Seit der Jahrtausendwende stiegen die Gesundheitskosten um 30 Milliarden Franken, das BIP dagegen um 213 Milliarden Franken. Mit anderen Worten: Wir haben weniger als 14 Prozent des Wirtschaftswachstums für zusätzliche Gesundheitsleistungen ausgegeben. Setzen sich die Trends fort wie bisher, benötigen wir in der Jahresperiode 2030 bis 2045 erst 22 Prozent des Wirtschaftswachstums für die Gesundheit. Der Rest steht für Konsum und Steuern usw. zur Verfügung. Bleiben die Wachstumsraten des BIP und der Gesundheitskosten gleich hoch wie in den Jahren seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), dann dauert es bis ins Jahr 2158, bis das Wachstum der Gesundheitskosten absolut betrachtet höher ist als das Wachstum des BIP. Erst in gut 140 Jahren wird das BIP-Wachstum vollständig für die zusätzlich anfallenden Gesundheitskosten eingesetzt. Erst danach ist anderes Konsumwachstum nicht mehr möglich. Das gesamte BIP wäre dann zumal fast dreissig Mal höher als heute.

Dass es mittelfristig so weitergeht wie bisher, ist durchaus plausibel. Der demografische Wandel wird das Gesundheitswesen zwar besonders stark treffen. Denn die Babyboomer wechseln in den

nächsten dreissig Jahren die Seite von den Produzenten von Gesundheitsleistungen hin zu deren Konsumenten. Dies wird die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen erhöhen. Es gibt aber auch dämpfende Kräfte: schnellere Prozesse, ausgedehntere Telemedizin, mehr ambulante Angebote und generell effektivere Behandlungsmethoden. Alles in allem darf man in den nächsten Jahren vom Trend der letzten Jahre ausgehen. Ein steigender Anteil der Gesundheitsleistungen am BIP ist aus Sicht der Finanzierbarkeit somit nicht besorgniserregend. Wir können es uns gut leisten. Voraussetzung dafür ist eine prosperierende Wirtschaft. Dies darf angenommen werden, wenn die Schweiz ihre guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufrechterhält.

Eine andere Frage ist, ob das zusätzliche Geld im Gesundheitswesen gut eingesetzt ist und wie dieses Kostenwachstum unsere Gesamtproduktivität beeinflusst. Da der eigentliche Output der Gesundheitswirtschaft nur sehr beschränkt gemessen wird, muss die Frage des Effizienz- und Produktivitätspotenzials vorderhand unbeantwortet bleiben. Ineffizienzen können aber durchaus vermutet werden. Wir könnten uns wohl mehr Gesundheitsleistungen für weniger Geld leisten. Wahrscheinlich beeinflusste eine andere Finanzierung die Effizienz positiv. Dazu müssten wir aber wohl einen Teil unserer sozialen Sicherheit aufgeben. Die Abstimmungen zu Gesundheitsvorlagen in den letzten Jahren lassen vermuten, dass die Bevölkerung genau das nicht will.

Es ist deshalb klüger, auf drastische, rein kostenseitige Massnahmen – wie Globalbudgets, Rationierung, umfassende Angebotsplanungen – zu verzichten und stattdessen das System mit freiheitlichen Mitteln stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Zielführende Massnahmen berücksichtigen die Entwicklung der Behandlungsmethoden umfassend und sind nicht nur auf die Kosten gerichtet. Solche Reformen sind zudem mit weniger Risiken und Nebenwirkungen verbunden und können darüber hinaus die Produktivität des Sektors verbessern.

Die Kostendiskussion ist in Expertenforen allgegenwärtig. Zum einen ist sie getrieben von der berechtigten politischen Debatte, wie die Lasten in der Gesundheitsfinanzierung verteilt werden sollen: Sollen mehr Zahlungen über Steuern, über Kopfprämien oder über Selbstzahlungen erfolgen? Zum anderen geht sie in die falsche Richtung: Statt dass isoliert Kostensenkungen verlangt werden, sollte der Fokus auf Produktivitätssteigerungen gelegt werden. Dann nämlich kann das Kostenwachstum im Gesundheitswesen problemlos weit über das 22. Jahrhundert hinaus vom Wirtschaftswachstum getragen werden.

Pius Gyger und Fridolin Marty sind Gesundheitsökonom.