Teil 1: Aufgabenerfüllung im Föderalismus
Teil 2: Wachstum und Schulden

Ein Beitrag von Ernst Stocker, Regierungsrat und Präsident der Finanzdirektorenkonferenz[1]

Teil 1: Aufgabenerfüllung im Föderalismus

Einleitung

Die Steuerung der öffentlichen Haushalte ist Teil eines institutionellen Umfelds. Der föderale Aufbau der Schweiz spielt eine wichtige Rolle bei der Steuerung der kantonalen Finanzen. Im Schweizer Föderalismus haben die Kantone im internationalen Vergleich ein hohes Mass an Steuer- und Finanzautonomie. Dies bringt Restriktionen mit sich, sei es durch Wettbewerb oder aufgrund der Notwendigkeit einer horizontalen oder vertikalen Koordination zwischen den Gebietskörperschaften. 1

Die folgenden Thesen widerspiegeln die Logik des Schweizer Föderalismus und reflektieren die Herausforderungen für die Steuerung der Kantonsfinanzen. 2

[1] Regierungsrat Ernst Stocker (SVP) ist eidgenössisch diplomierter Meisterlandwirt und gehörte von 1987 bis 2010 dem Zürcher Kantonsrat an. Zudem war er Stadtrat und von 2006 bis 2010 Stadtpräsident von Wädenswil. Nach seiner Wahl in den Zürcher Regierungsrat führte er von 2010 bis 2015 die Volkswirtschaftsdirektion. Seither ist er Finanzdirektor. Er ist Präsident der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und Vorstandsmitglied der Konferenz der Kantonsregierungen. Er ist ein profunder Kenner des Föderalismus und des Nationalen Finanzausgleichs.

3 **These 1: Der Föderalismus basiert auf einem subtilen Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Zusammenarbeit**

4 Die Schweiz ist geprägt von ihrer kulturellen, sprachlichen und wirtschaftlichen Vielfalt. Es überrascht nicht, dass sich diese Vielfalt auch in der Organisation und Verwaltung des Staates widerspiegelt.

5 Der Föderalismus und die Dezentralisierung sichern den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine erhebliche Finanz- und Steuerautonomie, wodurch die unterschiedlichen Präferenzen und Bedürfnisse der Regionen berücksichtigt werden können.

6 Über die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten hinaus ermöglicht der Föderalismus die Einführung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor. Dies schränkt zwar die politische Steuerung ein, verbessert jedoch die Effizienz des staatlichen Handelns.

7 Im privaten Sektor ist Wettbewerb ein Motor für Innovation und Effizienz, von dem vor allem die Konsumenten profitieren. Im Gegensatz dazu sind Monopolsituationen eine Quelle von Ineffizienzen wie zu hohen Preisen, minderwertiger Qualität oder geringeren Produktionsmengen.

8 Ähnlich wie der Wettbewerb im privaten Sektor regen Föderalismus und Dezentralisierung den öffentlichen Sektor dazu an, effizient qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen, die den Bedürfnissen und Präferenzen der Bürger entsprechen.

9 Im Gegensatz zu einer zentralisierten staatlichen Organisation, in der öffentliche Dienstleistungen einheitlich definiert sind, ermöglicht der Föderalismus den Bürgern, die angebotenen öffentlichen Dienstleistungen miteinander zu vergleichen und in Wettbewerb zu bringen. Für die Behörden dient der Föderalismus als Versuchslabor für das staatliche Handeln.

10 Der Wettbewerb übt Druck auf die politischen Entscheidungsträger aus, was den Bürgern und Steuerzahlern zugutekommt: Der Staat muss die gewünschten Leistungen zum optimalen Preis anbieten.

11 Die Vorteile des Wettbewerbs rechtfertigen jedoch nicht die Dezentralisierung aller öffentlichen Dienstleistungen. Andere Ziele, die zu einer stärkeren Zentralisierung führen können, müssen berücksichtigt werden.

Um effizient zu sein, muss erstens die Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen auf eine grosse Anzahl von Nutzern abgestimmt sein. Man spricht dann von Skaleneffekten. Zweitens können bestimmte Leistungen sogenannte Spillover-Effekte haben: Der Kreis der Begünstigten ist grösser als der Kreis der Entscheidungsträger. Um effizient zu sein, sollten Leistungen idealerweise auf einer Ebene erbracht werden, die genau dem Kreis der Begünstigten entspricht. 12

Bei der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen zentralisierenden Kräften (Skaleneffekte, Spillover-Effekte, homogene Präferenzen) und dezentralisierenden Kräften (Wettbewerb, heterogene Präferenzen) angestrebt werden. 13

Dieses Ziel stösst auf praktische Schwierigkeiten: Einerseits ist der Staat in sehr unterschiedlichen Bereichen tätig und die öffentlichen Leistungen sind bei weitem nicht einheitlich (der optimale Kreis der Begünstigten hängt von der jeweiligen öffentlichen Dienstleistung ab). Andererseits sind die politischen Grenzen der Gebietskörperschaften grundsätzlich fest vorgegeben. 14

Diese Gewichtung ist in der Bundesverfassung als Subsidiaritätsprinzip verankert (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV). 15

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen oder zwischen Gemeinden bietet daher eine interessante Lösung. Durch die Zusammenarbeit wird vermieden, dass alle Leistungen, deren optimaler Umfang den Zuständigkeitsbereich überschreiten würde, vollständig zentralisiert werden. 16

Auf lokaler Ebene bietet die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden bei bestimmten Dienstleistungen eine Alternative zur Kantonalisierung. So bleibt die Erbringung der Aufgabe auf lokaler Ebene – also bürgernah – und es können gleichzeitig mögliche Skaleneffekte genutzt werden. In ähnlicher Weise kann die Zusammenarbeit zwischen Kantonen eine wirksame Alternative zu einer vollständigen Zentralisierung der Zuständigkeiten sein. In der Finanz- und Steuerpolitik ist das zentrale Gefäss hierfür die Finanzdirektorenkonferenz, die zum Beispiel der Abstimmung der Kantone in der internationalen Steuerpolitik (OECD-Mindestbesteuerung) oder der Positionierung gegenüber dem Bund (Entlastungspaket 27) dient. 17

18 Somit können sich der kompetitive Föderalismus und der kooperative Föderalismus ergänzen. Die Zusammenarbeit dient als Alternative zur Zentralisierung für Dienstleistungen, die ein Einzugsgebiet erfordern, das über den Umfang der Gemeinde oder des Kantons hinausgeht. Auf diese Weise optimiert die Zusammenarbeit die Erbringung dieser Dienstleistungen und erhält gleichzeitig die Wettbewerbsmechanismen so weit wie möglich aufrecht.

19 **These 2: Klare Kompetenzverteilung und Ausgleichssystem: zwei Voraussetzungen für den Erfolg des Föderalismus**

20 Damit der Föderalismus als Motor für Innovation und Effizienz im öffentlichen Sektor fungieren kann, müssen die Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen so klar wie möglich definiert sein.

21 Verflechtungen, administrative Doppelspurigkeiten und Zuständigkeitskonflikte zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen mindern die Effizienz des Föderalismus.

22 Eine klare Aufgabenteilung ermöglicht es, den in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV) zu verwirklichen: Dieser Grundsatz, wonach «wer befiehlt, zahlt» und «wer zahlt, befiehlt», garantiert Bürgernähe und politische Verantwortung. Aufgrund der ständigen Weiterentwicklung der Aktivitäten des Staats ist es wichtig, die Aufgabenteilung regelmässig zu untersuchen. Das Projekt Entflechtung 27 fügt sich in diese Perspektive ein.

23 Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz impliziert unterschiedliche öffentliche Politiken zwischen den Kantonen. Diese Unterschiede sind das Ergebnis kantonsspezifischer Präferenzen und Abwägungen. Einige Unterschiede können jedoch als negativ bewertet werden, typischerweise Unterschiede, die nicht auf Präferenzen zurückzuführen sind, sondern auf eine zu starke Begrenzung der verfügbaren Mittel.

24 Eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten ist nur dann tragbar, wenn die föderalen Einheiten über eine ausreichende finanzielle Autonomie verfügen. Um dies zu gewährleisten und somit bestimmte als zu gross erachtete Ungleichheiten zu korrigieren, hat die Schweiz ein auf objektiven Kriterien basierendes, transparentes und periodisch überprüftes Finanzausgleichssystem geschaffen, um die Solidarität zwischen den Gebietskörperschaften und

Effizienzanreize in Einklang zu bringen. Ressourcenarme Kantone müssen in der Lage sein, ihre Verantwortung wahrzunehmen, und gleichzeitig Anreize erhalten, ihre Attraktivität zu steigern.

Trotz des Solidaritätsmechanismus müssen auch ressourcenstarke Kantone weiterhin Anreize zum Erhalt ihrer Attraktivität behalten. 25

Der Kerngedanke ist, dass Föderalismus sich weder auf politische Autonomie noch auf einfache finanzielle Umverteilung beschränkt, sondern ein institutionelles Gleichgewicht zwischen Kompetenzverteilung und finanzieller Solidarität bedeutet. 26

Ein Mangel in einem dieser beiden Bereiche – unklare Zuständigkeiten oder unzureichender Finanzausgleich – führt entweder zu Zentralisierung und Autonomieverlust oder zu Ungleichheiten, welche die Legitimität des föderalen Systems gefährden. In beiden Fällen zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger. 27

Teil 2: Wachstum und Schulden

Einleitung

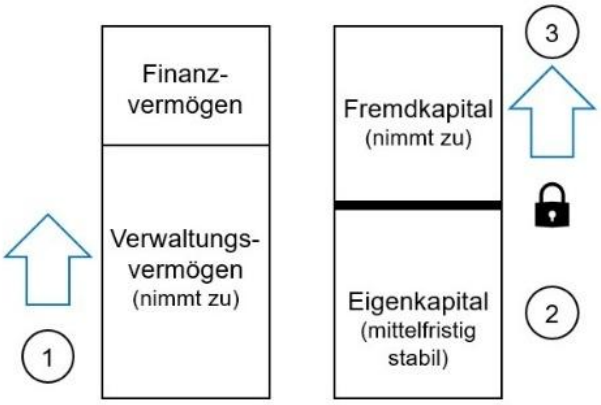
28 Der Kanton Zürich ist attraktiv. Er hat heute über 1,62 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner und ist in den vergangenen zehn Jahren im Schnitt um 1,1 Prozent pro Jahr gewachsen – überdurchschnittlich im schweizweiten Vergleich. Die Bevölkerung ist zudem verhältnismässig jung. Der Kanton Zürich investiert vor diesem Hintergrund stark in seine Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Verkehr. Für die laufende Planungsperiode 2026 bis 2029 sind jährliche Investitionsausgaben im Umfang von 1,3 Mrd. Franken geplant. Der folgende Beitrag beleuchtet die Steuerung des Zürcher Staatshaushalts unter diesen Vorzeichen.

29 **These: Der Kanton Zürich hat keine Schuldenbremse. Ein mittelfristiger Ausgleich der Finanzierungsrechnung könnte bei der Steuerung des Fremdkapitals helfen**

30 Das zentrale Instrument zur Steuerung des Zürcher Staatshaushalts ist der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung. Gemäss der Kantonsverfassung haben Kanton und Gemeinden ihre Finanzhaushalte mittelfristig auszugleichen (KV Art. 123 Abs. 1). Massgebend ist gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung die konsolidierte Erfolgsrechnung (CRG §4 Abs. 1). In der Praxis bedeutet dies, dass sich die Saldi der vergangenen drei Rechnungsjahre, des laufenden Budgets und der vier Planjahre auf Null addieren müssen. Im konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2026 – 2029 (KEF) liegt der Saldo des mittelfristigen Ausgleichs 1,19 Mrd. Franken im Plus. Die Vorgabe dieser Haushaltsregel wird somit erfüllt.

31 Allerdings vermittelt der mittelfristige Ausgleich kein vollständiges Bild der Haushaltslage. Erstens fliessen in die Erfolgsrechnung auch nicht cashwirksame Positionen ein, zum Beispiel Aufwertungen von Liegenschaften im Finanzvermögen. Die Neubewertung solcher Liegenschaften, die nach dem Prinzip der «fair presentation» vorgenommen wird, trug 2024 massgeblich zum positiven Rechnungsabschluss des Kantons bei (Überschuss von 150 Mio. Franken). Ohne den Mehrertrag von 246 Mio. Franken hätte der Kanton mit einem Defizit abgeschlossen.

Zweitens erlaubt der heutige mittelfristige Ausgleich über die Erfolgsrechnung keine Steuerung des Fremdkapitals beziehungsweise der Aufnahme oder des Abbaus von Finanzverbindlichkeiten. Folgende Darstellung illustriert die Auswirkungen der Haushaltsregel auf die Bilanz: 32

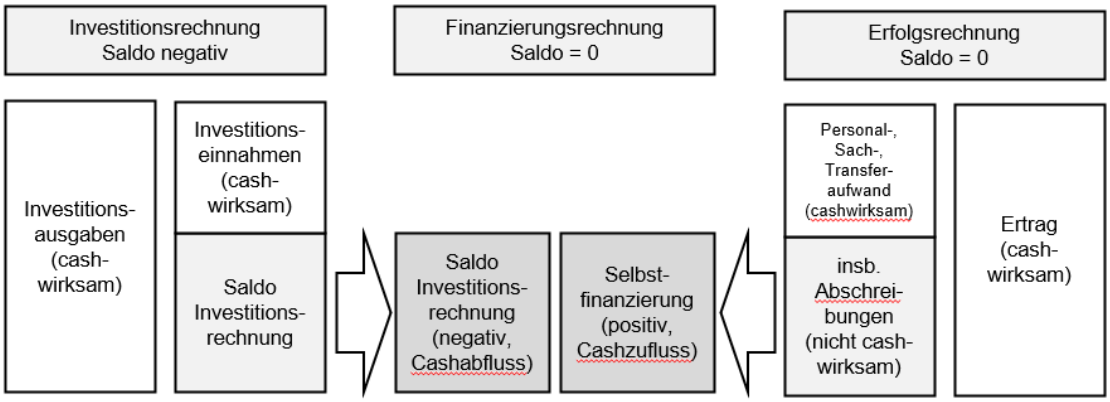


Bilanz

Mit dem Wachstum der Bevölkerung im Kanton Zürich wächst das Verwaltungsvermögen, da mehr Anlagen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendig sind (1). Der heutige mittelfristige Ausgleich führt tendenziell zu einem stabilen Eigenkapital, da die Saldi der Erfolgsrechnung ausgeglichen sein müssen (2). Somit müsste das Wachstum des Verwaltungsvermögens über den Aufbau von Fremdkapital beziehungsweise Staatsanleihen finanziert werden (3). Entsprechend würde der Anteil des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital sinken, weil die zusätzlich gebauten Anlagen nicht mit Überschüssen aus der Erfolgsrechnung finanziert würden. Der heutige mittelfristige Ausgleich kann somit eine Zunahme der Verschuldung nicht abbremsen bzw. fördert sie, sofern keine finanzierungswirksamen Überschüsse vorliegen.

Für die Steuerung der Verschuldung ist der Saldo der Finanzierungsrechnung aussagekräftiger als die Erfolgsrechnung. Der Saldo der Finanzierungsrechnung misst den Geldzufluss und Geldabfluss der Erfolgs- und der Investitionsrechnung. Die folgende Abbildung verdeutlicht den schematischen Zusammenhang. In der Erfolgsrechnung ist gemäss dem Erfordernis des mittelfristigen Ausgleichs ein ausgeglichener Saldo abgebildet. Auf der Aufwandseite sind insbesondere die Abschreibungen nicht finanzierungswirksam. Werden die nicht finanzierungswirksamen Positionen aus der Erfolgsrechnung entfernt, ergibt sich in der Abbildung ein Geldzufluss beziehungsweise 33

eine positive Selbstfinanzierung. In der Investitionsrechnung sind alle Positionen finanzierungswirksam, es kommt daher per Saldo zu einem Geldabfluss.



34 Zur Finanzierung der Investitionen sind Überschüsse im finanzierungswirksamen Teil der Erfolgsrechnung (Selbstfinanzierung) erforderlich. Für einen ausgeglichenen Saldo der Finanzierungsrechnung muss die (positive) Selbstfinanzierung dem (negativen) Saldo der Investitionsrechnung entsprechen. Ein negativer Saldo der Finanzierungsrechnung bedeutet, dass der Kanton seine Investitionen nicht aus eigener Kraft finanzieren kann und im Umfang des Saldos Fremdkapital aufbauen muss.

35 Bis 2022 konnte der Kanton Zürich die Verschuldung abbauen. In den folgenden zwei Rechnungsjahren traten erstmals seit 2015 wieder Defizite in der Finanzierungsrechnung ein. Der Kanton musste rund 500 Mio. Franken neue Schulden aufnehmen. Der KEF 2026–2029 rechnet mit einem negativen Saldo von insgesamt rund 1400 Millionen Franken.

36 Der Regierungsrat traf verschiedene Massnahmen mit dem Zweck, den Anstieg der Verschuldung zu bremsen. Zum Beispiel entwickelte er eine umfassende Priorisierung der Investitionen, die bisher zwei Mal durchgeführt wurde. Die Direktionen und weiteren Organisationseinheiten des Kantons aktualisieren dabei ihre Projektportfolios und bewerten die einzelnen Vorhaben anhand vorgegebener Kriterien. Anschliessend legt der Regierungsrat aus einer Gesamtsicht die Ergebnisse fest – das heisst unter Berücksichtigung der Erfolgsrechnung, der Projektlisten und der Entwicklung der Verschuldung. Der Kantonsrat hat das Vorgehen in den Budgetberatungen 2024 und 2025 gestützt.

Die Investitionspriorisierung hat sich bewährt. Das Vorgehen ist indes für die Beteiligten aufwändig und erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Ein effizienteres Instrument wäre die Einführung eines mittelfristigen Ausgleichs der Finanzierungsrechnung. Die Regel lautete analog zum mittelfristigen Ausgleich in der Erfolgsrechnung: Die Saldi der Finanzierungsrechnung sind über acht Jahre auszugleichen. Damit würden nicht nur wie heute die Investitionen im Fokus stehen, sondern auch die finanzierungswirksamen Teile der Erfolgsrechnung. Dies würde einen Anreiz zu einem ausgewogeneren Vorgehen bzw. den Einbezug nicht nur der investiven, sondern auch der konsumptiven Teile des Staatshaushalts setzen. 37

Fazit: Der mittelfristige Ausgleich, wie ihn der Kanton Zürich kennt, ist keine Schuldenbremse. Er bezieht sich nur auf die Erfolgsrechnung und stabilisiert tendenziell das Eigenkapital. Eine analoge Regel für die Finanzierungsrechnung könnte ein Beitrag zu einer effizienten Steuerung der Schulden leisten. 38