

Finanzpolitische Ziele und Grundsätze

Grundlage

des Regierungsrats
vom 9. August 2006

Zusammenfassung

Die finanzpolitischen Ziele (Z) und Grundsätze (G) gliedern sich wie folgt:

Z1	Der Kanton verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik, damit die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen dauerhaft und wirksam verfolgt werden können.	Z2	Die Finanzpolitik begünstigt das Wirtschaftswachstum und fördert attraktive Rahmenbedingungen für den Wohn- und Wirtschaftsstandort Aargau.
G1	Der kantonale Finanzhaushalt ist mittelfristig, d.h. über einen Konjunkturzyklus, auszugleichen.	G8	Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Staatsaktivität und dem Wirtschaftswachstum. Finanzpolitisch ist aber nicht die absolute Höhe, sondern die langfristige Entwicklung der Staatsquote handlungsrelevant. Die Staatsquote ist langfristig zu stabilisieren und nach Möglichkeit zu senken.
G2	Strukturelle Defizite sind zu vermeiden, konjunkturelle Defizite sind zuzulassen. Die Bilanzfehlbeträge sind im Rahmen der Ausgaben- und Schuldenbremse abzubauen.	G9	Eine moderate Steuerbelastung für wenig standortgebundene, finanzstarke juristische und natürliche Personen leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung und Verbesserung der Standortattraktivität des Kantons. Speziell die Steuern für juristische Personen sind so zu gestalten, dass die Attraktivität des Kantons im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb gestärkt wird. Hohe Steuern und hohe Grenzsteuersätze bei natürlichen Personen sind zu vermeiden.
G3	Die bestehenden Schulden und Sonderlasten sind langfristig abzubauen.	G10	Unternehmungen im Eigentum oder mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons, die keine öffentliche Aufgabe (mehr) wahrnehmen, sind unter der Bedingung eines existierenden Marktes in privatrechtliche Aktiengesellschaften (formelle Privatisierung) und wenn immer politisch und betriebswirtschaftlich möglich in privates Eigentum (materielle Privatisierung) zu überführen.
G4	Finanzpolitische (Nicht-)Entscheidungen, die zu Lasten künftiger Generationen zu neuen Sonderlasten respektive langfristig untragbaren Verpflichtungen führen, sind zu vermeiden.	G11	Je nach Gegenstand der staatlichen Leistungserstellung lassen sich durch angemessene Formen der Auslagerung Effizienz- und Effektivitätsvorteile erzielen. Potentielle Auslagerungen sind wenn möglich einem Eignungstest zu unterziehen, bei dem es betriebswirtschaftliche, rechtliche und politikwissenschaftliche Kriterien und Erkenntnisse zu berücksichtigen gilt.
G5	Haushaltssanierungen haben vorrangig über eine gezielte Prioritätensetzung bei den bestehenden Aufgaben zu erfolgen. Entlastungen des Haushalts sollten aber generell nicht zu Lasten von wachstumsfördernden Zukunftsinvestitionen vorgenommen werden.	G12	Bei Beschaffungsverfahren und der Erfüllung nicht hoheitlicher Aufgaben ist die Zusammenarbeit mit Privaten (Public Private Partnership) zu intensivieren.
G6	Neue Ausgaben (oder Aufgaben) bedürfen einer sorgfältigen Klärung der Finanzierung. Die dazu notwendigen Mittel sind durch Prioritätensetzung in den Aufgabenbereichen oder durch das die Finanzierung der bestehenden Aufgaben übersteigende Wachstum der Einnahmen bereitzustellen.		
G7	Zweckbindungen von Einnahmen sind zu vermeiden und Spezialfinanzierungen deshalb restriktiv einzusetzen.		

1. Einleitung

Die finanzpolitischen Ziele und Grundsätze des Regierungsrats stützen sich auf die Kantonsverfassung, das kantonale Finanzrecht sowie das Entwicklungsleitbild Aargau. Sie umschreiben den Soll-Zustand einer modernen, zukunftsgerichteten Finanzpolitik und dienen damit als Wegweiser für finanzpolitische Alltagsentscheidungen. Sie berücksichtigen finanzwissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen anderer Kantone sowie des Bundes.

Zwei finanzpolitische Hauptziele dienen als strategische Zielvorgabe für die kantonale Finanzpolitik. Darauf ausgerichtet werden zwölf etablierte Grundsätze formuliert, die aus einer Vielfalt relevanter Problemstellungen gezielt und keineswegs abschliessend Themen aufgreifen, die aktuell einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung versprechen. Jeder finanzpolitische Grundsatz wird erläutert und dessen praktische Relevanz für den Kanton Aargau aufgezeigt.

Die finanzpolitischen Ziele und Grundsätze lassen sich wie folgt verwenden:

1. Sie dienen als inhaltliche Grundlage für Aktualisierungen der finanzpolitischen Aussagen im Entwicklungsleitbild Aargau.
2. Sie eignen sich als finanzpolitische Vorgaben für die jährliche Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans.
3. Sie liefern eine konzeptionelle Grundlage für die Ausgestaltung künftiger finanzpolitischer Instrumente und Massnahmen.
4. Sie dienen als wichtige Kriterien für den Regierungsrat und die Verwaltung zur Beurteilung finanzpolitischer Alltagsentscheide.

Die finanzpolitischen Ziele und Grundsätze werden parallel zum Entwicklungsleitbild Aargau alle vier Jahre evaluiert und aktualisiert.

2. Prämisse: Finanzpolitik ist kein Selbstzweck

Die Aufgabe der Finanzpolitik besteht in der Unterstützung der demokratisch legitimierten, verfassungsrechtlich verankerten Staatstätigkeit. Die der Finanzpolitik vorgegebenen Zielsetzungen lassen sich deshalb auf allgemeingültige gesellschafts- und daraus abgeleitete wirtschaftspolitische Zielsetzungen zurückführen. Die Finanzpolitik steht damit im Dienste übergeordneter staats-, allokatons-, verteilungs- und stabilitätspolitischer Zielsetzungen.

Die engere Zielsetzung der Finanzpolitik ist fest mit den übergeordneten Staatszielen verbunden. Sie besteht darin, einerseits die notwendigen Einnahmen effizient und kostengünstig zu beschaffen und andererseits auf eine sparsame Mittelverwendung hinzuwirken. Die Finanzpolitik ist der Sachpolitik beigeordnet, indem sie flexibel und nachhaltig den Handlungsrahmen aufzeigt, innerhalb dessen die materielle Sachpolitik konkret auszugestalten ist.

3. Strategische Zielsetzung

Die strategische Zielsetzung der Finanzpolitik des Kantons Aargau lässt sich aus der Kantonsverfassung, dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) sowie aus dem Leitmotiv des Entwicklungsleitbildes (ELB) des Regierungsrats ableiten. Im Vordergrund stehen zwei Hauptziele.

Z1: Der Kanton verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik, damit die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen dauerhaft und wirksam verfolgt werden können.

Eine nachhaltige Finanzpolitik strebt nach öffentlichen Finanzen, die langfristig stabil sind bzw. sich in einem langfristigen Gleichgewicht befinden. Das Konzept der Nachhaltigkeit beruht auf der Idee der Chancengleichheit und verfolgt im Bereich der Finanzpolitik die Bewahrung des politischen Handlungsspielraums für die zukünftigen Generationen. Gesunde öffentliche Finanzen sind langfristig die unabdingbare Voraussetzung, auf politische Herausforderungen reagieren und damit einhergehende neue Aufgaben des Staates wahrnehmen zu können. Folgt man anerkannten finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen, macht es deshalb Sinn, den Finanzhaushalt über einen Zeitraum von mehreren Jahren (Konjunkturzyklus) hinweg auszugleichen und die öffentliche Schuld möglichst tragbar zu halten.

Z2: Die Finanzpolitik begünstigt das Wirtschaftswachstum und fördert attraktive Rahmenbedingungen für den Wohn- und Wirtschaftsstandort Aargau.

Bei der Verfolgung der demokratisch legitimierten Staatsziele ist der politische Handlungsspielraum mehrfach begrenzt. Knappe Ressourcen und vielfältige Zielkonflikte verlangen nach einer strategisch ausgerichteten und möglichst kohärenten Prioritätensetzung. In diesem Zusammenhang ist im Zuge der weitreichenden Öffnung der nationalen Volkswirtschaften eine ökonomisch bedingte Restriktion ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt – der internationale und interkantonale Standortwettbewerb. Der Kanton muss sich dieser Herausforderung stellen, ob er sie begrüsst oder bedauert. Aus diesem Grund steht die Finanzpolitik in der Pflicht, die langfristigen Chancen des Kantons zu wahren und geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich der Kanton als attraktiver Wirtschaftsstandort und Lebensraum gegen gleichermassen herausgeforderte Gemeinwesen behaupten kann.

4. Finanzpolitische Grundsätze

4.1 Mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt

G1: Der kantonale Finanzhaushalt ist mittelfristig, d.h. über einen Konjunkturzyklus, auszugleichen.

Ein wichtiger Beitrag an eine nachhaltige Finanzpolitik besteht im mittelfristigen Ausgleich von Aufwand und Ertrag. Stehen diese längerfristig in einem asymmetrischen Verhältnis zueinander, bedeutet dies eine unnötige Belastung des privaten Sektors oder eine ungerechte Verlagerung heutiger Kosten auf zukünftige Generationen. Beide Fehlentwicklungen können als Beispiele von Politikversagen dienen.

Anders als durch die Tagespolitik impliziert, verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik nicht die Doktrin eines jährlich ausgeglichenen Haushalts. Mit Blick auf den Konjunkturverlauf würde dies zu suboptimalen Wohlfahrtsergebnissen führen. Aus Rücksicht auf die Konjunkturlage ist der Ausgleich des Finanzhaushalts deshalb nur über die Dauer eines Konjunkturzyklus zweckmässig, wozu die Ausgaben- und Schuldenbremse einen wichtigen Beitrag leistet.

4.2 Vermeidung struktureller Defizite

G2: Strukturelle Defizite sind zu vermeiden, konjunkturelle Defizite sind zuzulassen. Die Bilanzfehlbeträge sind im Rahmen der Ausgaben- und Schuldenbremse abzubauen.

Eine nachhaltige Finanzpolitik sorgt sich um die *Entwicklung* der öffentlichen Schuld. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht problematisch sind dabei nicht die konjunkturell bedingten, sondern die aus strukturellen Defiziten entstehenden Schulden des Kantons. Ein *strukturelles* Defizit bedeutet eine dauerhafte Überlastung des Haushalts durch nicht finanzierte Aufgaben (z.B. neue Aufgaben ohne Reduktion bestehender Aufgaben und/oder zu geringe Einnahmen). Ein strukturelles Defizit führt dazu, dass die Finanzrechnung auch bei guter Konjunktur defizitär bleibt. Die Entstehung struktureller Defizite lässt sich weitgehend auf die Tatsache zurückführen, dass es der meistens kurzfristig ausgerichteten Politik leichter fällt, Zahlungsverpflichtungen auf zukünftige Generationen zu verlagern als Ausgabenkürzungen durchzusetzen. Im Gegensatz dazu bezeichnet ein *konjunkturelles* Defizit jenen Teil des Defizits, der auf rezessionsbedingt höhere Sozialausgaben und tiefere Steuereinnahmen zurückzuführen ist. Eine Finanzierung über Schulden bewirkt in einer Rezessionsphase einen positiven Fiskalimpuls. Bei guter Konjunkturlage fördert sie jedoch einen Zinsanstieg und damit die Verdrängung privater Investitionen (crowding out). Das Konzept der konjunkturellen Verschuldung funktioniert deshalb nur, wenn in Zeiten guter Konjunktur entsprechende Überschüsse für den Schuldenabbau erzielt werden.

Damit die Schuldenbremse ihre Hauptfunktion, eine laufend zunehmende Verschuldung zu verhindern, erfüllen kann, sind strukturelle Defizite zu vermeiden. Konjunkturell bedingte Bilanzfehlbeträge sind dagegen zuzulassen, wobei bei überdurchschnittlicher Konjunkturlage zwingend Überschüsse zu erzielen sind.

4.3 Abbau bestehender Schulden und Sonderlasten

G3: Die bestehenden Schulden und Sonderlasten sind langfristig abzubauen.

Die Verpflichtung auf eine nachhaltige Finanzpolitik sagt letztlich aus, dass alle staatlichen Tätigkeiten eigenfinanziert werden müssen. Dies gilt auch für den Abbau bestehender Schulden und Sonderlasten. Eine langfristige Fremdfinanzierung staatlicher Aktivitäten führt zu intergenerationaler Ungerechtigkeit („das Checkbuch der kommenden Generation wird benützt“).

Die bestehende Nettoverschuldung des Kantons infolge aufgelaufener Defizite der Verwaltungsrechnung belastet die ordentliche Rechnung jährlich in Form eines zusätzlichen Zinsaufwands. Das geltende kantonale Finanzrecht (§ 43 GAF) sieht deshalb vor, die bis 2004 entstandenen Bilanzfehlbeträge ab 2007 in gleich bleibenden jährlichen Raten von 2 % abzuschreiben.

Die Sonderlasten des Kantons (gemäss § 3 G Sonderlasten) werden im Rahmen einer Spezialfinanzierung ausserhalb der ordentlichen Rechnung abgetragen. Handlungsbedarf für den Kanton besteht vor allem bei der Sanierung der Sondermülldeponie Kölliken (SMDK) sowie der Aargauischen Pensionskasse (APK).

Zurzeit weist der Kanton im Bereich der beruflichen Vorsorge der Kantonsangestellten implizite Schulden im Umfang von rund 1.6 Mrd. Franken auf. Durch die Ausfinanzierung und den Systemwechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat im Rahmen der APK-Revision wird dieser Fehlentwicklung begegnet. Voraussetzung dazu ist eine Vermögensverflüssigung (Desinvestitionen) von Beteiligungen des Kantons. Die Selbstfinanzierung aus Überschüssen der Verwaltungsrechnung kommt aufgrund der sehr hohen kurzfristigen Belastung und der damit einhergehenden Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums nicht in Frage.

4.4 Vermeidung neuer Sonderlasten und langfristig untragbarer Verpflichtungen

G4: Finanzpolitische (Nicht-)Entscheidungen, die zu Lasten künftiger Generationen zu neuen Sonderlasten respektive langfristig untragbaren Verpflichtungen führen, sind zu vermeiden.

Sonderlasten wie die notwendig gewordenen Sanierungen der Sondermülldeponie Kölliken und der Aargauischen Pensionskasse sind oftmals das Resultat einer kurzfristigen Optik in der Vergangenheit. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass es in der Tagespolitik leichter fällt, Zahlungsverpflichtungen auf später oder Dritte zu verlagern, anstatt rechtzeitig die notwendigen, oft auch „schmerzhaften“ Massnahmen zu treffen. Auch nicht nachhaltig sind neue dauerhafte Verpflichtungen, die in Hochkonjunkturphasen aufgrund überdurchschnittlicher Steuererträge eingegangen werden, langfristig aber kaum zu finanzieren sind.

Finanzpolitische (Nicht-)Entscheidungen, die zu Lasten künftiger Generationen zu neuen Sonderlasten respektive langfristig untragbaren Verpflichtungen und damit zu einer Einengung des zukünftigen finanziellen Handlungsspielraums führen, sind zu vermeiden.

4.5 Haushaltssanierung durch strikte Ausgabendisziplin

G 5: Haushaltssanierungen haben vorrangig über eine gezielte Prioritätensetzung bei den bestehenden Aufgaben zu erfolgen. Entlastungen des Haushalts sollten aber generell nicht zu Lasten von wachstumsfördernden Zukunftsinvestitionen vorgenommen werden.

Finanzwissenschaftliche Untersuchungen des Ausgabeverhaltens der öffentlichen Hand zeigen, dass die Höhe des Ertrags von gestern weitgehend die Höhe des Aufwands von morgen bestimmt. Aus diesem Grund empfiehlt auch die OECD, Haushaltssanierungen nicht über eine Erhöhung der Erträge, sondern durch Aufwandkürzungen vorzunehmen. Diese sollten das Resultat einer gezielten politischen Prioritätensetzung sein und dürfen deshalb auf keinen Fall linear ausgestaltet werden.

Weil der laufende Aufwand in der Regel gesetzlich gebunden ist und eine Aufwandkürzung bei den Adressaten zu unmittelbaren Auswirkungen führt, fällt es aus einer politischen Optik leichter, bei Sparmassnahmen den Investitionsaufwand ins Visier zu nehmen. Da der direkte Nutzen von Investitionen in der Zukunft liegt, ist das politische Interesse entsprechend kleiner, Investitionen aktiv zu verteidigen. Dabei ist zu beachten, dass effektive Investitionen, speziell im Verkehrs- und Bildungsbereich, eine weitaus grössere Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum haben als reine Konsumausgaben. Aus diesem Grund sollten wachstumsfördernde Investitionen bei Haushaltssanierungen insgesamt nicht stärker gekürzt werden als der laufende, jährlich wiederkehrende Aufwand.

4.6 Finanzierungsnachweis für neue Aufgaben

G6: Neue Ausgaben respektive neue Aufgaben bedürfen einer sorgfältigen Klärung der Finanzierung. Die dazu notwendigen Mittel sind durch Prioritätensetzung in den Aufgabenbereichen oder durch das die Finanzierung der bestehenden Aufgaben übersteigende Trendwachstum der Einnahmen bereitzustellen.

Verschuldung ist auf die Dauer keine geeignete Form der Finanzierung neuer Aufgaben. Aus diesem Grund sollten neue Ausgaben respektive neue Aufgaben immer nur zusammen mit ihrem Finanzierungsnachweis beschlossen werden.

Zwecks Stabilisierung der Staatsquote sollten die Ausgaben des Kantons mittelfristig nur im Ausmass des Wirtschaftswachstums ansteigen. Eine staatsquotenneutrale Finanzierung neuer notwendiger Aufgaben kann mindestens über drei Ansätze bzw. eine Kombination davon erfolgen:

1. In den Aufgabenbereichen werden im Ausmass der notwendigen neuen Mittel Prioritäten gesetzt.

2. Die Finanzierung neuer Ausgaben kann durch das die Finanzierung der bestehenden Aufgaben übersteigende Trendwachstum der Einnahmen erfolgen. Dies setzt ein spürbares reales Wirtschaftswachstum voraus.
3. Regelmässige Produktionsfortschritte und damit einhergehende Kosteneinsparungen bei der Leistungserstellung setzen Mittel frei, die zur Finanzierung neuer Aufgaben verwendet werden können.

Bei Gesetzgebungsprozessen besteht im Kanton Aargau zwar die Norm, die finanziellen Auswirkungen einer Vorlage transparent darzustellen, doch existiert keine verbindliche Pflicht, die einen Nachweis der Finanzierung der staatlichen Aufgaben verlangt. Ein Finanzierungsnachweis für neue Aufgaben fördert die Transparenz und leistet insgesamt einen Beitrag an eine verstärkte Prioritätensetzung im Rahmen der Ausgestaltung des Aufgaben- und Finanzplanes. Gleichzeitig wird die Verwaltung angehalten, die laufenden Ausgaben vermehrt hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu hinterfragen.

4.7 Keine Zweckbindung von Einnahmen

G7: Zweckbindungen von Einnahmen sind zu vermeiden. Spezialfinanzierungen sind deshalb restriktiv einzusetzen.

Eine Spezialfinanzierung nimmt eine gesetzliche Zweckbindung von ordentlichen Einnahmen vor. Sie wird in einer formell getrennten Rechnung dargestellt und in der Verwaltungsrechnung ausgewiesen. Der Kanton Aargau führt in seiner Bilanz 10 Spezialfinanzierungen, die eine gesetzlich zweckgebundene Mittelverwendung vorsehen. Die nachfolgende Tabelle vermittelt eine Übersicht über das Guthaben bzw. die Schuld der bestehenden kantonalen Spezialfinanzierungen gemäss Rechnung 2005:

<i>Spezialfinanzierungen (in Mio. Franken)</i>	<i>Guthaben</i>	<i>Schuld</i>
Alkoholzehntel, Ausgleichsfonds	2.1	
Arbeitsmarktfonds/AWA	1.2	
Finanzausgleichsfonds	161.6	
Kantonaler Agrarfonds	1.2	
Lehrmittelverlag	6.5	
Rodungsfonds	1.2	
Sonderlasten		23.1
Stipendienfonds	4.2	
Strassenrechnung	60.1	
Wildschadenskasse		0.2
Total	238.1	23.3

Spezialfinanzierungen haben für die Haushaltssteuerung Konsequenzen. Dabei geht es primär um die Frage der Vor- und Nachteile einer Zweckbindung von ordentlichen Einnahmen. Aus einer *politischen* Perspektive sind Zweckbindungen attraktiv, da sie vielfach mehrheitsfähig sind. Die Erfahrung zeigt, dass der Souverän einer Steuererhöhung eher zustimmt, wenn er durch die Zweckbindung der neuen Einnahmen Einfluss auf die Aufgabenpolitik

nehmen kann. Staatspolitisch problematisch ist hingegen die Tatsache, dass zweckgebundene Einnahmen häufig partikulären Interessen zugute kommen, was die grosse Präferenz für dieses Instrument von Interessengruppen erklärt.

Die *ökonomische* Sicht von Zweckbindungen verweist dagegen auf zwei schwerwiegende Nachteile:

- Spezialfinanzierungen erzeugen vor allem dann einen Wachstumsschub, wenn die Einnahmen übermässig wachsen. Als Folge davon besteht die Gefahr, dass unnötige Leistungen erbracht oder die Aufgaben nicht zu minimalen Kosten erfüllt werden (Fehlallokation).
- Ein zweiter Nachteil besteht in der Budgetbindung ordentlicher Einnahmen. Mit jeder neuen Zweckbindung verringern sich die Möglichkeiten für die Politik, im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung die Struktur der Ausgaben neu auszurichten und neuen Prioritäten Rechnung zu tragen. Zudem verfügen Aufgabenbereiche, die über zweckbestimmte Einnahmen finanziert werden, im Rahmen von Haushaltssanierungen oftmals über eine ungerechtfertigte Sonderstellung.

Die gesetzliche Verankerung weiterer Zweckbindungen gilt es möglichst zu vermeiden. Für Spezialfinanzierungen gelten minimal die folgenden drei Kriterien:

1. Spezialfinanzierungen sollten eine angemessene, beschränkte jährliche Steuerung durch die politischen Behörden ermöglichen.
2. Es sollen nur stark schwankende und schwer planbare Aufwendungen oder Erträge über eine Spezialfinanzierung abgewickelt werden.
3. Spezialfinanzierungen sind zeitlich zu befristen oder periodisch zu überprüfen.

4.8 Staatsaktivität und Wirtschaftswachstum

G8: Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Staatsaktivität und dem Wirtschaftswachstum. Finanzpolitisch ist aber nicht die absolute Höhe, sondern die langfristige Entwicklung der Staatsquote handlungsrelevant. Die Staatsquote ist langfristig zu stabilisieren und nach Möglichkeit zu senken.

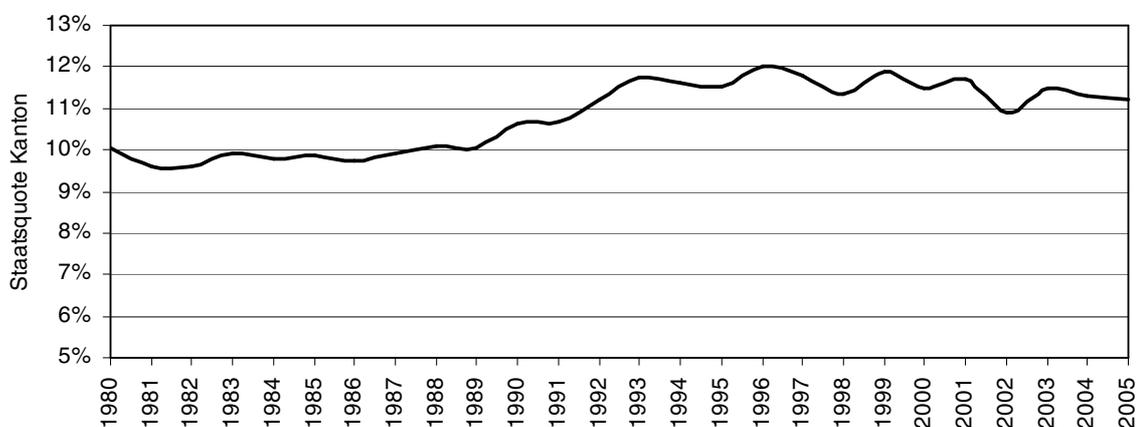
Der Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung ist ein wissenschaftlich komplexes Problem und ein politisch umstrittenes Thema. Ein Blick in die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zeigt, dass sich je nach Wahl der theoretischen Modelle, Methoden und Daten sowohl ein positiver wie auch ein negativer Zusammenhang zwischen Staatsaktivität und Wirtschaftswachstum empirisch belegen lassen. Einig sind sich die Studien darin, dass es keinen linearen Zusammenhang zwischen der Staatsquote und der wirtschaftlichen Entwicklung geben kann, sondern die optimale Höhe der Staatsquote innerhalb einer gewissen, schwer bestimmaren Bandbreite liegen muss. Die Höhe einer prinzipiell optimalen Staatsquote für das Wirtschaftswachstum ist jedoch abhängig von der Art des jeweiligen Sozialstaates. So ist diese in einem Wohlfahrtsstaat skandinavischer Prägung deutlich höher als im angelsächsischen Modell. Während im ersten Modell eine relativ hohe Staatsquote mit einem angemessenen Wirtschaftswachstum vereinbar ist, führte eine identische Quote im zweiten Modell zur Stagnation. Die Frage, ob die Quote eines bestimmten

Gemeinwesens zu niedrig oder zu hoch ist, ist deshalb immer nur in Bezugnahme auf das jeweils erwünschte Wohlfahrtsmodell sinnvoll.

Die Staatsausgaben alleine haben im Allgemeinen eher positive, zumindest keine negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Dies gilt zweifellos für staatliche Investitionen im Sinne von Vorleistungen für die private Produktion, aber auch für jene Leistungen des Staates, die als Versicherung angesehen werden können, die aufgrund des Marktversagens privat nicht angeboten werden. Das Problem der Staatsausgaben im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum besteht vielmehr darin, dass hierfür Gelder aufgebracht werden müssen, wozu in der Regel Steuern oder andere Abgaben erhoben werden müssen. Es ist also die *einnahmeseitige Staatstätigkeit*, die einen dämpfenden Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung ausübt. Dabei stellt sich aber nicht nur die Frage nach der relativen Höhe des Transfers vom privaten in den öffentlichen Sektor, sondern auch die Frage nach der Struktur der Einnahmen. Dabei gilt im Wesentlichen, dass Steuern auf Konsum weniger marktverzerrend sind als Einkommenssteuern, und sich Unternehmenssteuern negativer auf das Wirtschaftswachstum auswirken als Personensteuern. Insofern kommt der Ausgestaltung des Steuersystems bei der Frage nach den wirtschaftlichen Auswirkungen der Staatstätigkeit eine zentrale Rolle zu.

Die Tatsache, dass sich keine gültige und signifikante statistische Beziehung zwischen der Höhe der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum nachweisen lässt, bedeutet nicht, dass ein solcher Zusammenhang nicht besteht. Ein politischer Handlungsbedarf ergibt sich jedoch weniger aus der absoluten Höhe der Staatsquote, als vielmehr aus ihrer Entwicklung. Unabhängig davon, wie man die Wirkung der absoluten Höhe der Staatsquote einschätzt, ist ein weiterer Anstieg des heutigen Niveaus nicht sinnvoll, da ab einer gewissen, nur schwer bestimmbar Höhe negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons zu erwarten sind. Diese Forderung wird durch die Tatsache unterstrichen, dass die Kostendynamik in grossen Aufgabenbereichen - vor allem im Sozial- und Gesundheitsbereich - laufend neue Anforderungen an den kantonalen Finanzhaushalt stellt. Aus diesem Grund ist die Staatsquote langfristig auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren und wenn möglich zu senken.

Staatsquote des Kantons Aargau 1980 - 2005



Der starke Anstieg der Staatsquote Anfang der 90er Jahre ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass einerseits die Wirtschaftsentwicklung stagnierte und andererseits die Ausgaben ähnlich stark wie in den 80er Jahren weiter anstiegen.

4.9 Wachstumsfördernde Besteuerung

G9: Eine moderate Steuerbelastung für wenig standortgebundene, finanzstarke juristische und natürliche Personen leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung und Verbesserung der Standortattraktivität des Kantons. Speziell die Steuern für juristische Personen sind so zu gestalten, dass die Attraktivität des Kantons im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb gestärkt wird. Hohe Steuern und hohe Grenzsteuersätze bei natürlichen Personen sind zu vermeiden.

Der Kanton Aargau steht andauernd in Konkurrenz zu den anderen Kantonen. Der Regierungsrat setzt sich deshalb konsequent für eine Erhaltung und Verbesserung der Standortattraktivität des Kantons ein. Folgende Standortfaktoren erachtet er als besonders wichtig:

- Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte; qualitativ hoch stehendes Forschungs- und Bildungsangebot
- Nähe zu Beschaffungs- und Absatzmärkten; Nähe zu konkurrierenden Unternehmen
- Aufwand für und Dauer von Bewilligungsverfahren; rasche Erhältlichkeit von Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte
- Lebensqualität und Erholungsgebiete innerhalb der Wohnregion
- Qualität des regionalen öffentlichen Verkehrsangebots; internationale Verkehrsanbindung im Flugverkehr; gute Anbindung im Schienen- und Strassenverkehr
- Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des rechtlich-politischen Umfeldes
- Ausreichende Standards der Sicherheitsleistungen
- Moderate Steuerbelastung für mobile, finanzstarke juristische sowie natürliche Personen

Die Steuerbelastung ist nicht die einzige Messgrösse für die Standortattraktivität eines Kantons, aber nach wie vor eine sehr wichtige. Sie spielt speziell im Wettbewerb um wenig standortgebundene, wirtschaftlich potente natürliche und juristische Steuerzahler eine wichtige Rolle. Daneben haben direkte Steuern im Unterschied zu indirekten Steuern nachweislich eine negative Wachstumswirkung. Für den Kanton Aargau bedeutet dies, dass seine Steuerpolitik in zweifacher Weise das Wachstum des Kantons beeinflusst:

1. Das Steuerniveau ist ein wesentlicher Faktor für mobile, finanzstarke natürliche und juristische Personen, wenn sie ihre Standortwahl treffen. Dabei spielt der Steuerfaktor eine umso wichtigere Rolle, je mobiler und finanzkräftiger ein Steuersubjekt ist. Diese Steuersubjekte sind bezüglich Kapitalbindung nur wenig an ihren Standort gebunden. Eine zusätzliche Verbesserung des Kantons Aargau im Steuer-Ranking für hohe Einkommen sowie für Unternehmen wird zu einer Zunahme der Nettozuwanderung an wirtschaftlich potenten Steuerzahlern führen und anfängliche Steuerauffälle teilweise kompensieren.

2. Die Erhebung von Einkommenssteuern hat eine negative Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum. Einerseits wird durch die Besteuerung von Kapitaleinkommen die Kapitalakkumulation verringert, wodurch sich eine negative Wachstumswirkung ergibt. Andererseits führt die Besteuerung von Erwerbseinkommen dazu, dass im gesamten Kanton ein verringertes Mass an Humankapital gebildet wird. Entsprechend führt eine Senkung der Einkommenssteuern für hohe Einkommen zu einem Wachstumsimpuls, indem die Zahl der Zuzüge erhöht und die Zahl der Wegzüge reduziert wird.

Zurzeit revidieren mehrere Nachbarkantone ihre Steuersysteme und setzen Steuersenkungen um. Neben der bereits laufenden Steuergesetzrevision, die vorab eine Entlastung von Unternehmen beabsichtigt, besteht für den Kanton Aargau speziell im Bereich der hohen Einkommen Handlungsbedarf.

Der Blick auf die Steuerstatistiken der Nachbarkantone offenbart, dass der Kanton Aargau den vergleichsweise tiefsten Anteil an Spitzenverdienern (Haushalte mit mehr als 570'400 Franken steuerbarem Jahreseinkommen; Einkommensstufe 6 gemäss ESTV) aufweist. Diese Kategorie ist zwar überall mit weniger als 1 % am Total der Haushalte vertreten, doch leisten gerade diese Spitzenverdiener in allen Kantonen einen enormen Beitrag an die Steuereinnahmen.

Beitrag der Spitzenverdiener an die Direkte Bundessteuer 2002 in den Nachbarkantonen

	<i>Anteil der steuerpflichtigen Personen mit Jahreseinkommen von mehr als 570'400 Franken in %</i>	<i>Beitrag der Spitzenverdiener an den Steuerertrag (Direkte Bundessteuer) in %</i>
Bern	0.11	10.76
Solothurn	0.12	13.27
Aargau	0.11	8.23
Basel-Landschaft	0.20	13.85
Zürich	0.36	18.91
Luzern	0.14	13.74
Zug	0.79	38.55

4.10 Privatisierung staatlicher Aufgabenerfüllung

G10: Unternehmungen im Eigentum oder mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons, die keine öffentliche Aufgabe (mehr) wahrnehmen, sind unter der Bedingung eines existierenden Marktes in privatrechtliche Aktiengesellschaften (formelle Privatisierung) und wenn immer politisch und betriebswirtschaftlich sinnvoll in privates Eigentum (materielle Privatisierung) zu überführen.

Der Staat hält in der Schweiz umfassende Beteiligungen an Unternehmen, die einen Leistungsauftrag zugunsten der Öffentlichkeit erfüllen. Die Beteiligung des Staates wird dabei regelmässig auf einen Leistungsauftrag zurückgeführt, der sicherstellen soll, dass alle Landesteile und alle Bevölkerungsschichten mit öffentlichen Leistungen versorgt werden.

Die Notwendigkeit eines Leistungsauftrags ist anhand der folgenden Kriterien feststellbar:

<i>Kriterium</i>	<i>Beispiel</i>
öffentliche Güter	Innere Sicherheit wie auch Landesverteidigung wird ohne Staat in unzureichendem Ausmass erstellt.
externe Effekte	Der motorisierte Individualverkehr führt ab einem gewissen Mass zur Beeinträchtigung der Umwelt, weshalb der Staat beispielsweise Emissionsvorschriften erlässt und Lenkungsabgaben einführt.
asymmetrische Informationen	Im Sozialversicherungsbereich würden für schlechte Risiken bei einem rein privaten Markt keine Versicherungsmöglichkeiten bestehen.
fehlender Wettbewerb	Kartelle beeinträchtigen den wirksamen Wettbewerb zwischen unabhängigen Wirtschaftssubjekten. Typische Beispiele sind die Buchpreisbindung oder Preisabsprachen bei der Zement- und Betonproduktion.

Die Leistungsaufträge bedürfen einer konstanten Überprüfung auf ihre Notwendigkeit hin und einer anschliessenden Abwägung, inwieweit es ordnungspolitisch gerechtfertigt ist, dass sich der Staat an einem Unternehmen weiterhin beteiligt. Durch eine konsequente materielle Privatisierung, die eine Übertragung des staatlichen Eigentums an eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in privatem Eigentum umfasst, können aus Sicht des Staates die folgenden Ziele erreicht werden:

1. Die Risiken des Staates als Kapital- und Garantiegeber entfallen. Damit werden wesentliche Budgetrisiken minimiert.
2. Durch den Verkauf von Beteiligungen kann der Staat bestehende Schulden oder Sonderlasten abtragen, die das laufende Budget belasten.
3. Ehemalige Staatsbetriebe erhalten die gleichen unternehmerischen Freiheiten und Verpflichtungen wie die auf dem freien Markt operierenden Konkurrenten.
4. Durch den Leistungseinkauf des Staates wird der Preis der Leistungserbringung bei öffentlichen Gütern für den Steuerzahler und Bürger transparent.

Im Rahmen seiner Beteiligungspolitik verfolgt der Regierungsrat das Ziel, mittel- bis langfristig all jene Beteiligungen vollständig zu veräussern (materielle Privatisierung), die überwiegend eine Finanzbeteiligungsfunktion für den Kanton als Eigentümer erfüllen. Als Voraussetzung dazu sind die entsprechenden Beteiligungen vorgängig mittels Rechtsformänderungen in Aktiengesellschaften (formelle Privatisierung) umzuwandeln.

4.11 Prüfung der Möglichkeiten und Grenzen von Auslagerungen in der Verwaltung

G11: Je nach Gegenstand der staatlichen Leistungserstellung lassen sich durch angemessene Formen der Auslagerung Effizienz- und Effektivitätsvorteile erzielen. Potentielle Auslagerungen sind einem Eignungstest zu unterziehen, bei dem es betriebswirtschaftliche, rechtliche und politikwissenschaftliche Kriterien und Erkenntnisse zu berücksichtigen gilt.

Auslagerungen gehören nicht zum klassischen Instrumentarium der wirkungsorientierten Verwaltungsführung schweizerischer Prägung, die Stossrichtung ist allerdings ähnlich: Im zunehmend an Leistungs- und Finanzierungsgrenzen stossenden Staat soll eine effiziente und wirksame Aufgabenerfüllung unter Anwendung von Wettbewerbsmechanismen gewährleistet werden. Auslagerungen sind deshalb Bestandteil eines längerfristigen, umfassenden Verwaltungsreformprozesses.

Auslagerungen dürfen nicht mit einer Privatisierung im Sinne des Aufgabenabbaus verwechselt werden. Vielmehr wird die staatliche Leistungserstellung auf Organisationen ausserhalb der Kernverwaltung übertragen. Dabei kann es sich um ausgegliederte Verwaltungseinheiten oder um private Träger öffentlicher Leistungen handeln.

Auslagerungen werden häufig mit den englischen Begriffen *Outsourcing* und *Contracting Out* in Verbindung gebracht. In der betriebswirtschaftlichen Literatur spricht man vor allem dann von Outsourcing, wenn sich die Verwaltung Leistungen zum eigenen Gebrauch (z.B. Informatik) beschafft. Werden öffentliche Leistungen von privaten Leistungserbringern direkt Kundinnen und Kunden angeboten, spricht man dagegen von Contracting Out.

Bei der Prüfung der Vor- und Nachteile von Auslagerungen sind insbesondere betriebswirtschaftliche, politikwissenschaftliche und rechtliche Abklärungen anzustellen:

- Aus einer *betriebswirtschaftlichen* Perspektive stellen sich zwei grundsätzliche Fragen:
 1. Kann mit der gewählten Organisationsform der erwünschte Outcome (Wirkung) erzielt werden (Frage der Effektivität)?
 2. Kann die Aufgabe in einem optimalen Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und der erzielten Wirkung erbracht werden (Frage der Effizienz)?
- Aus der *politikwissenschaftlichen* Auseinandersetzung mit Auslagerungen lassen sich keine unumstösslichen Kriterien zur Bestimmung ihrer Möglichkeiten und Grenzen ableiten. Tatsache ist, dass die gewählte Form der Aufgabenerfüllung von politischen Präferenzen und Wertvorstellungen geprägt ist. Die Frage von Auslagerungen kann deshalb nicht im Rahmen von Grundsatzentscheidungen oder allgemeingültigen Richtlinien, sondern nur über die einzelnen Produkte und Leistungen geklärt werden. Zentrales Thema in dieser Perspektive ist die Ausgestaltung der politischen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten. Relevant ist ferner der Umstand konkurrierender Zielvorstellungen, die je nach politischen Präferenzen unterschiedlich gewichtet werden.
- Aus *rechtlicher* Sicht lassen sich aus dem Verfassungsrecht zum einen Leitlinien für nicht oder lediglich beschränkt auslagerungsfähige Aufgaben (z.B. hoheitliche Aufgaben oder aus rechtsstaatlicher, demokratischer, föderalistischer, sozialstaatlicher und ökologischer Sicht sensible Aufgaben) und zum anderen aber auch zahlreiche Gründe für Auslagerungen (z.B. Wirtschaftlichkeit und Subsidiaritätsprinzip bei der Leistungserstellung) ableiten. Auslagerungen bedürfen stets einer sorgfältigen Regulierung. Mit § 9 des Organisationsgesetzes besteht im Kanton Aargau bereits eine Grundsatznorm zur Auslagerung von Vollzugsaufgaben. Ausgelagerte Verwaltungsträger sind ferner in den Steuerungskreislauf einzubinden: Leistungsvereinbarungen, die Abgeltung öffentlicher Leistungen sowie angemessene Aufsichtsmechanismen spielen dabei eine bedeutende Rolle. Zudem gilt es auch submissionsrechtliche, wettbewerbsrechtliche und datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten. Bei der Wahl der Rechtsform im Rahmen einer

Auslagerung sind schliesslich auch die haftungsrechtlichen, schuldbetreibungs- und konkursrechtlichen sowie die steuerrechtlichen Konsequenzen zu beurteilen.

4.12 Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft

G12: Bei Beschaffungsverfahren und der Erfüllung nicht hoheitlicher Aufgaben ist die Zusammenarbeit mit Privaten (Public Private Partnership) zu intensivieren.

Public Private Partnership (PPP) kann abstrakt als langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben umschrieben werden. Je nach Anwendungsfeld eröffnet PPP Chancen, öffentliche Leistungen mit weniger Mittel unter Einbindung von privatwirtschaftlicher Initiative und Verantwortung in Zeiten knapper Mittel zu erbringen. Ziel dieser Form der Leistungserstellung ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, indem privatwirtschaftliches Know-how für den öffentlichen Sektor nutzbar gemacht und die Handlungsspielräume privater Akteure ausgenutzt werden.

Als Anwendungsfelder von PPP kommen sämtliche Staatsebenen und zahlreiche Handlungsfelder der Behörden in Frage, sofern es sich nicht um hoheitliche Aufgaben des Staates handelt. Eine Grundlagenstudie zu PPP in der Schweiz unterscheidet zwei PPP-Typen:

- *Beschaffungs-PPP* bieten eine Alternative zum klassischen Beschaffungsverfahren. Die Beschaffung erfolgt lebenszyklusorientiert und beinhaltet typischerweise Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb. Der Staat tritt als Besteller auf, der Private als Ersteller und Betreiber einer Infrastruktur oder als Erbringer einer längerfristig ausgerichteten Dienstleistung. Solche Beschaffungs-PPP eignen sich vor allem für Bereiche wie Hochbauten, öffentlicher Verkehr und Strassenverkehr.
- *Aufgabenerfüllungs-PPP* basieren auf der Erkenntnis, dass bestimmte öffentliche Aufgaben vom Staat allein nicht mehr oder nicht mehr optimal erfüllt werden können. An die Stelle des Besteller-Ersteller-Prinzips der Beschaffungs-PPP tritt hier das gemeinsame Engagement im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Typische Anwendungsfelder von Aufgabenerfüllungs-PPP sind beispielsweise die Bereiche Wirtschaftsentwicklung und -förderung, Kultur, Freizeit, Sport und Soziales (z.B. Tagesstrukturen in der Bildung, Drogenbekämpfung).

PPP ist kein Zaubermittel und keine Notlösung, sondern ein weiteres Instrument im Werkzeugkasten der staatlichen Handlungsmöglichkeiten. Im Einzelfall gilt es stets die Vorteile und Chancen bzw. die Nachteile und Risiken solcher Partnerschaften im Vergleich zu herkömmlichen Formen der Aufgabenerfüllung gegeneinander abzuwägen. Dazu sind zwingend Eignungstests vorzunehmen.

Um das Potenzial von PPP auszuschöpfen, braucht es politische Impulse und geeignete methodische Grundlagen. Dies erfordert eine aktive Sensibilisierung und Aufklärung der politischen Akteure über vorhandene Chancen und Risiken.

Verzeichnis der wichtigsten Quellen

- Bolz, Urs (Hrsg.) (2005): Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie. Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich: Schulthess.
- Bundesrat (1999): Finanzleitbild. Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates.
- Credit Suisse Economic Research (2005): NAB Regionalstudie Aargau 2005.
- Departement Finanzen und Ressourcen (2005): Öffentliche Finanzen des Kantons Aargau. Zustand und Entwicklung der öffentlichen Finanzen des Kantons Aargau im interkantonalen Vergleich. Stand: November 2005.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2006): Internationale Standortattraktivität der Schweiz aus steuerlicher Sicht. Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements.
- Eidgenössische Steuerverwaltung: Steuerstatistik und Dokumentation. Direkte Bundessteuer: Natürliche Personen – Kantone. Steuerjahr 2002. Online im Internet: http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/index_berichte.htm?berichte.htm
- Gygax, Matthias (2005): Fondsfinanzierungen aus Bundessicht. Referat im Rahmen der ESG-Fachtagung vom 7. November 2005 in Gerzensee.
- Jeitziner, Bruno (1999): Ziele der Finanzpolitik. Hintergrundpapier zum Finanzleitbild. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Kirchgässner, Gebhard (2002): Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat: Einige theoretische Überlegungen, und institutionelle Lösungen für die Schweiz. Hintergrundpapier zu Abschnitt 3.3 des Jahresberichts 2002 der Kommission für Konjunkturfragen.
- Kirchgässner, Gebhard (2004): Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung. Hintergrundpapier zu Teil 4 des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen.
- Lienhard, Andreas / Ladner, Andreas / Steiner, Reto (2003): Auslagerungen. Möglichkeiten und Grenzen. Unipress 117.
- Peters, Guy (2001): The Future of Governing. Lawrence: University Press of Kansas.
- Regierungsrat (2005): Entwicklungsleitbild Aargau. Unterwegs zu wirtschaftlichem Wachstum und mehr Lebensqualität.
- Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2003): New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt.
- Zimmermann, Horst / Henke, Klaus-Dieter (2001): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. München: Verlag Franz Vahlen.