

Die NFA – mehr als blosser Umverteilungstechnokratie

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs ist in ihrer Grundkonstruktion richtig konzipiert: Sie ist transparent und politisch steuerbar. In letzter Zeit wird indes die Kritik an den Spielregeln des horizontalen Ressourcenausgleichs lauter. Es geht darum, wieder zu einem föderalen Einvernehmen zu finden. Von Gérard Wettstein

Ein zentrales Ziel der 2008 in Kraft gesetzten Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) war es, die Disparitäten zwischen den Kantonen abzubauen und für ähnlich lange Spiesse im interkantonalen Wettbewerb zu sorgen. Ein griffiger und politisch breit abgestützter Finanzausgleich ist für das gute Funktionieren des Bundesstaates unabdingbar. Die breite Zustimmung von Volk und Ständen zur NFA-Verfassungsvorlage am 28. November 2004 lässt den Schluss zu, dass die föderale Ordnung nach wie vor auf hohe Akzeptanz stösst. Die in letzter Zeit verstärkt aufgekommene und kontrovers geführte Debatte zur NFA offenbart jedoch ein zusehends manifest gewordenes Malaise aufseiten der Geberkantone und ihrer Bevölkerung. Dabei zeigt sich, dass die vorgetragene Kritik Probleme betrifft, die nicht allein mit kosmetischen Retuschen zu lösen sind und vielmehr einer grundlegenden Diskussion bedürfen.

Problematische Solidarhaftung

Ein erstes Problemfeld betrifft die Dynamik und den Mechanismus der Ausgleichszahlungen im horizontalen Ressourcenausgleich. So müssen gegenüber dem NFA-Einführungs-Jahr gewisse Geberkantone zum Teil stark wachsende Beiträge bereitstellen, deren Ursachen nicht ausschliesslich mit Hinweis auf das effektive Wachstum ihres Ressourcenpotenzials erklärt werden können: Nächstes Jahr wird die Waadt gegenüber 2008 das Doppelte einzuzahlen haben und Schwyz seinen Beitrag beinahe verdreifachen. Beim Kanton Zug entspricht seine Einzahlung in den horizontalen Ressourcenausgleich mittlerweile beachtlichen 20 Prozent seiner ordentlichen Jahresausgaben, was seinen finanzpolitischen Handlungsspielraum zunehmend einschränkt. Umgekehrt wird der Kanton Zürich aufgrund seiner rückläufigen Ressourcenstärke rund 15 Prozent weniger Finanzmittel für den bundesstaatlichen Finanzausgleich bereitstellen müssen als noch 2008. Indem nun die alle vier Jahre vom Bundesparlament festgelegte absolute Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen der Geberkantone unabhängig von deren Ressourcenstärke festgelegt wird, kann im Zeitverlauf eine problematische «Solidarhaftung» entstehen: Gerät ein bevölkerungsreicher Geberkanton wie Zürich ins Stocken, müssen alle anderen ressourcenstarken Kantone in die Bresche springen, auch wenn sich ihre absolute Ressourcenstärke nicht stark verändert hat.

Jedes Umverteilungssystem muss im Weiteren unter dem Aspekt der Effizienz untersucht werden. So fragt es sich, ob die derzeitige Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs – jeder ressourcen-schwache Kanton erhält Ausgleichsmittel – der

Weisheit letzter Schluss ist. Wäre es allenfalls wirksamer, gezielt nur jene Kantone zu unterstützen, die aufgrund ihrer Ressourcenschwäche tatsächlich auf Unterstützung angewiesen sind, während Nehmerkantone, die nur knapp unter dem Schweizer Durchschnitt liegen, leer ausgingen (Einführung einer neutralen Zone, die bereits während der Projekterarbeitung als Option zur Diskussion stand)? So wird der Kanton Baselland mit einem Ressourcenindex von 99,5 Punkten nächstes Jahr rund 700 000 Franken Ausgleichsmittel erhalten, was bei budgetierten Gesamtausgaben von 2,47 Milliarden Franken einem nicht benötigten Butterbrötchen gleichkommt und mit gezieltem Finanzausgleich wenig zu tun hat.

Bei all diesen und weiteren Diskussionspunkten (zu erwähnen sind etwa die Bedingungen eines fairen interkantonalen Steuerwettbewerbs zur Vermeidung von Steuerdumping oder die notwendigen Reformen bei der Unternehmensbesteuerung) genügt es nicht, über die Ausgestaltung des Finanzausgleichs einen bloss technokratischen Diskurs zu führen. Zu fragen ist namentlich nach Ausmass und Grenzen des Finanzausgleichs und nicht zuletzt danach, wie mit starken Minderheiten – jenen der Geberkantone – institutionell umzugehen ist.

Wenn die Geberkantone im Bundesparlament stets überstimmt und ihre Anliegen aus ihrer Sicht nicht in genügendem Ausmass ernst genommen werden, haben wir nicht bloss ein finanzpolitisches Problem: Wer das fein austarierte föderale System bewahren will, muss eine staatspolitische Antwort auf die Frage finden, wie verhindert werden kann, dass immer dieselbe Minderheit (Geberkantone) von einer stets wiederkehrenden Mehrheit (Nehmerkantone) überstimmt werden kann. Zwar unterliegt der Bundesbeschluss, der für die jeweilige Vierjahresperiode die NFA-Grundbeiträge festlegt, dem fakultativen Referendum. Aber diese «institutionelle Bremse» ist nicht griffig genug, weil sie am Schluss des politischen Entscheidungsprozesses steht und die Erfolgsaussichten eines allfälligen Kantonsreferendums unsicher sind. Umso mehr müssen sich die betroffenen Akteure – also die Kantone insgesamt – selber im Lichte der bisherigen Erfahrungen mit der NFA der eminent staatspolitischen Frage annehmen, welche institutionellen Spielregeln in einem Finanzausgleichssystem greifen sollen. Wenn sich dabei nicht alle bewegen, laufen wir Gefahr, das föderale Einvernehmen und das Element der Solidarität allzu sehr und mit ungeahnten Folgen zu strapazieren.

Kreativität gefordert

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament alle vier Jahre einen Bericht zu den Wirkungen des Finanzausgleichs. Der Bericht, der im Frühjahr

2014 der Vernehmlassung unterbreitet wird und die Ausgleichsperiode 2012 bis 2015 zum Gegenstand haben wird, müsste auch die nicht beabsichtigten (negativen) Wirkungen thematisieren und mit Kreativität und Handlungsbereitschaft Lösungen für die monierten Mängel aufzeigen. Nicht zuletzt ist daran zu erinnern, dass ein Finanzausgleichssystem in erster Linie das Resultat einer politischen Verhandlungslösung darstellt. Anders formuliert: Was politisch gewollt ist, ist technisch auch umsetzbar.

.....
Gérard Wettstein arbeitete von 1995 bis 2011 in der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Bereich des Finanzausgleichs. 2001 bis 2007 war er Gesamtprojektleiter NFA.