

Neuer Anlauf für Anpassung des NFA

FINANZAUSGLEICH Nehmerkantone, die sich verbessern, sollen nicht länger bestraft werden, fordert Nationalrat Albert Vitali. Er schlägt ein Bonus-Malus-System vor und stösst damit auf Skepsis.

LUKAS LEUZINGER
lukas.leuzinger@luzernerzeitung.ch

Für die Geberkantone war es ein herber Rückschlag: Vergangene Woche stellte sich die Finanzkommission des Ständerats gegen den Vorschlag des Bundesrats, die Zahlungen in den neuen Finanzausgleich (NFA) ab 2016 zu reduzieren. Die neun Kantone, die in den NFA-Topf einzahlen – unter ihnen Zug, Schwyz und Nidwalden –, sollten 110 Millionen Franken pro Jahr weniger abgeben müssen. Doch die Kommission wollte davon nichts wissen: Die Vertreter der Nehmerkantone setzten sich mit 7 zu 2 Stimmen durch. Spielt die Allianz auch im Plenum, ist die Reduktion vom Tisch, denn im Parlament sind die Empfänger in der Mehrheit.

Die Geberkantone machen sich schon seit längerem für Anpassungen am Finanzausgleich stark. Ihre Vertreter im Parlament reichen fleissig Vorstösse ein – bisher ohne Erfolg. Zuletzt scheiterten in der Herbstsession zwei Motionen im Nationalrat: Petra Gössi (FDP, Schwyz) hatte in einem Vorstoss gefordert, dass die Summe der Zahlungen in den Ausgleichstopf jährlich festgelegt wird statt wie heute nur alle vier Jahre; Bruno Pezzatti (FDP, Zug) verlangte, dass Kantone, die ihre Beamten frühzeitig in Pension schicken, keinen Anspruch mehr auf NFA-Gelder haben.

Beide Vorstösse waren chancenlos. «Das Kartell der Nehmerkantone spielt», stellte Peter Keller (SVP, Nidwalden) damals ernüchtert fest.

Idee aus Empfängerkanton

Nun kommt eine neue Idee für eine Anpassung des NFA auf den Tisch – diesmal allerdings nicht aus einem Geberkanton: Der Luzerner Nationalrat Albert Vitali schlägt vor, ein Bonus-Malus-System einzuführen. Damit sollen Kantone, die ihre wirtschaftliche Situation verbessern, belohnt werden. Ein entsprechendes Postulat will der FDP-Politiker in der Wintersession einreichen. Der Entwurf liegt unserer Zeitung vor.

Ein Grundproblem des NFA ist, dass Empfängerkantone heute wenig Anreiz haben, sich von den Ausgleichszahlungen unabhängig zu machen. Die sogenannte Grenzabschöpfungsquote liegt im Schnitt bei 79 Prozent, wie der Bundesrat in seinem im März publizierten Wirkungsbericht festhält. In der Praxis bedeutet das: Vermag ein Kanton seine Finanzkraft um 1 Franken zu erhöhen, verliert er davon 79 Rappen in Form von tieferen Einnahmen aus dem Finanzausgleich.



Die Glaskuppel des Bundeshauses in Bern mit den Kantonswappen.
Keystone/Peter Schneider

Das Problem solcher Fehlanreize ist aus dem Sozialbereich bekannt: Sozialhilfebezügler, die einen Job finden, verlieren dadurch oft einen Grossteil oder ihr ganzes Einkommen aus der Sozialhilfe. Daher lohnt es sich für sie – rein finanziell – kaum, zu arbeiten. Die Kantone und Gemeinden haben auf dieses Problem reagiert, beispielsweise indem Arbeitstätigen erst ab einem bestimmten Einkommen die Sozialhilfe gekürzt wird oder indem Bezüger, die sich nicht um eine Verbesserung ihrer Lage bemühen, sanktioniert werden. Ein ähnliches Modell schwebt Vitali für den Finanzausgleich vor.

Ärger über Pensionsalter 63

Dass der Vorschlag eines Bonus-Malus-Systems aus einem Nehmerkanton kommt, ist nur auf den ersten Blick erstaunlich. Denn Vitali sieht Luzern als positives Beispiel für eine Finanzpolitik, die es zu belohnen gälte. Der Kanton

habe in den letzten Jahren seine Finanzkraft gestärkt und die Abhängigkeit von den Ausgleichszahlungen reduziert. Im kommenden Jahr bezieht Luzern noch 332 Millionen Franken aus dem Ausgleichstopf (siehe Grafik).

Auf der anderen Seite stört sich Vitali an Empfängerkantonen, die aus seiner Sicht ihre Hausaufgaben nicht machen. «Es kann doch nicht sein, dass die Geberkantone ihre Angestellten mit 65 Jahren in Pension schicken, gewisse Empfängerkantone aber schon mit 63.» Prominentestes Beispiel ist der Kanton Bern, der mit 1,2 Milliarden Franken am meisten Geld aus dem Ausgleichstopf bezieht. Im Gegensatz zu Bruno Pezzatti will Vitali diesen Kantonen die NFA-Gelder nicht gänzlich streichen. «Der Bund kann den Kantonen nicht vorschreiben, wann sie ihre Beamten in den Ruhestand schicken. Ein tieferes Pensionsalter soll aber nicht über den NFA finanziert

werden.» Daher sollen jene Kantone weniger Geld erhalten.

Wie das Bonus-Malus-System konkret ausgestaltet werden soll, lässt Vitalis Postulat offen. Es gehe ihm darum, einmal grundsätzlich zu prüfen, ob sich ein solches Modell umsetzen liesse. Er betont, dass er das System nicht grundsätzlich ändern wolle. «Der Finanzausgleich ist eine gute Errungenschaft.»

Sinnvoll oder systemwidrig?

Experten beurteilen Vitalis Idee unterschiedlich. Der Ökonom Reiner Eichenberger von der Universität Freiburg teilt die Ansicht, dass positive Anreize nötig wären. Bestrafungen hält er hingegen für falsch (siehe Kastentext).

Wenig Sympathie für den Vorschlag Vitalis hat Gebhard Kirchgässner von der Universität St. Gallen. «Ich halte davon nichts», sagt der Ökonom auf Anfrage. «Wann ein Kanton seine Beamten in die Pension schickt, hat keinen

Einfluss darauf, wie viel Geld er aus dem Finanzausgleich erhält.» Dies richte sich nämlich allein nach dem Ressourcenpotenzial. «Das war auch die Idee hinter dem NFA: Die Finanzautonomie der Kantone soll nicht angetastet werden», erklärt Kirchgässner. «Ein Bonus-Malus-Modell würde die Grundkonzeption des Systems verwässern.»

Er sieht das Problem eher bei Tiefsteuernkantone wie Zug und Schwyz. Das erklärte Ziel, dass die Schere zwischen den Hochsteuer- und den Tiefsteuernkantone nicht weiter auseinandergeht, habe der NFA bisher nicht erreicht, gibt er zu bedenken. Er sieht die steuergünstigen Kantone in der Verantwortung: «Das zusätzliche Steuersubstrat, das Kantone mittels Tiefsteuernpolitik anziehen, kommt weitestgehend von anderen Kantonen. Das fällt nicht vom Himmel.» Dass Schwyz nun die Steuern erhöht, hält Kirchgässner deshalb für einen Schritt in die richtige Richtung.

«Es bräuchte noch viel Denkarbeit»

Skeptisch gegenüber Vitalis Vorschlag ist auch Peter Hegglin, Finanzdirektor des Kantons Zug, der im Verhältnis zur Bevölkerungszahl am meisten Geld in den NFA-Topf einbezahlt. Er würde die Reformvorschläge, welche die Geberkantone im vergangenen Jahr formuliert hatten, bevorzugen, sagt der CVP-Politiker. «Ein Bonus-Malus-System kann man von mir aus aber prüfen.»

Das Hauptproblem sieht Hegglin in der konkreten Ausgestaltung. «Das Ziel sollte sein, die Unterschiede in der steuerlichen Belastung zwischen den Kantonen zu reduzieren», sagt er. «Wie man mit Anreizen dazu beitragen könnte, ist aber eine offene Frage. Es bräuchte hier noch viel Denkarbeit.»

Unterstützung aus Luzern

Hegglin's Amtskollege in Nidwalden, Alfred Bossard (FDP), reagiert ebenfalls zurückhaltend auf Vitalis Vorstoss. «Grundsätzlich wäre ein solches Modell zu prüfen», sagt er. Heute würden Nehmerkantone, die ihr Ressourcenpotenzial verbessern, durch den Finanzausgleich bestraft. «Dabei sollte man sie eher belohnen.»

Wie Hegglin sieht aber auch Bossard die Priorität bei den Vorschlägen der Geberkantone, insbesondere bei der Lösung des Problems der Solidarhaftung unter den Geberkantone. Auch den Plan des Bundesrats, die Zahlungen der Geber zu reduzieren, unterstützt er. «Nach dem deutlichen Entscheid der ständerätlichen Finanzkommission bin ich jedoch nicht sehr optimistisch, dass das Parlament diesem Vorschlag zustimmt», räumt Bossard ein. «Die Nehmerkantone sind in der Mehrheit, und die Bereitschaft, etwas entgegenzukommen, ist offenbar nicht vorhanden.»

Mit Unterstützung kann Vitali in seinem eigenen Kanton rechnen. «Nehmerkantone, die sich langsam vom NFA-Topf lösen, sollten belohnt werden», hatte der Luzerner Finanzdirektor Marcel Schwerzmann bereits im Juli gegenüber unserer Zeitung gefordert.

«Sprengstoff für den Zusammenhalt der Schweiz»



Reiner Eichenberger, Professor für Ökonomie an der Universität Freiburg

Reiner Eichenberger hält eine Reform des Finanzausgleichs für dringend nötig. Die bestehenden Anreize bremsen aus seiner Sicht nicht nur Innovationen, sondern sind sogar eine Gefahr für den nationalen Zusammenhalt.

Reiner Eichenberger, was halten Sie vom Vorschlag, ein Bonus-Malus-System im Rahmen des NFA einzuführen?

Reiner Eichenberger: Eine Reform in diese Richtung ist absolut nötig. Die negative Anreizwirkung des NFA ist offensichtlich.

Was meinen Sie damit?

Eichenberger: Die Nehmerkantone haben eine durchschnittliche Grenzab-

schöpfungsquote von 79 Prozent. Das heisst, für jeden zusätzlichen Franken, erhält er rund 80 Rappen weniger aus dem Finanzausgleich. Bei den Geberkantone beträgt die Grenzabschöpfungsquote dagegen nur 20 Prozent. Die Anreize für die finanzstarken Kantone sind also weiterhin gross, jene für die finanzschwachen Kantone jedoch gering. Dadurch geht die Schere weiter auseinander.

NACHGEFRAGT

Einzelne Nehmerkantone, etwa Obwalden, haben ihre Finanzkraft in den vergangenen Jahren aber steigern können.

Eichenberger: Man muss sehen, dass vor allem die Anreize für die Regierung geschwächt werden. Für die Bevölkerung ist es natürlich positiv, wenn sich der Kanton wirtschaftlich verbessert, selbst wenn er dadurch Einnahmen aus dem

NFA verliert. In Kantonen mit relativ ausgebauter direkter Demokratie und starker Konkurrenz zu den Nachbarn gibt es deshalb trotz NFA einen gewissen Druck auf die Regierung, sich zu verbessern. Das trifft insbesondere auf die Innerschweiz zu. In der Westschweiz, wo diese Bedingungen nicht herrschen, werden Reformen dagegen eher gebremst. Hier besteht wirklich Sprengstoff für den Zusammenhalt der Schweiz.

Was kann man gegen die aus Ihrer Sicht negative Anreizwirkung tun?

Eichenberger: Wir müssen Kantone belohnen, die ihr Ressourcenpotenzial verbessern. Natürlich braucht es langfristig eine Umverteilung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen. Aber kurzfristig dürfen arme Kantone nicht dafür bestraft werden, dass sie reicher werden. Im Gegenteil: Es braucht für diese Kantone einen Bonus. Ein Malus für Verlierer dagegen wäre schädlich. Einen Kanton, der finanzschwächer wird, kann man nicht bestrafen, weil er damit erst recht in Probleme gerät.

INTERVIEW LUKAS LEUZINGER

Ausgleichszahlungen

Entwicklung in der Zentralschweiz

