FINANZAUSGLEICH: GEFÄHRDUNG EINES FRAGILEN GLEICHGEWICHTS

IM RAHMEN SEINES DEM PARLAMENT VORGELEGTEN ENTLASTUNGSPAKETS 2027 ÄNDERT DER BUNDESRAT DIE SPIELREGELN DES FINANZAUSGLEICHS, INDEM ER DIE AUSSTATTUNG DES SOZIODEMOGRAFISCHEN LASTENAUSGLEICHS (SLA) UM 140 MILLIONEN FRANKEN KÜRZT. DIESER EINSEITIGE ENTSCHEID, DER OHNE JEGLICHE ANALYSE UND DISKUSSION ÜBER DEN INTERKANTONALEN FINANZAUSGLEICH GETROFFEN WURDE, GEFÄHRDET DAS GLEICHGEWICHT DES AUSGLEICHSSYSTEMS ERHEBLICH UND IST ABZULEHNEN.

System basiert auf einem unlängst erzielten Kompromiss

Bis 2020 orientierte sich die Mindestausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs an ressourcenschwache Kantone an einer Zielgrösse von 85,0 %, ohne garantiertes Minimum. Mit der Revision des entsprechenden Bundesgesetzes (FiLaG) hat das Parlament einen Paradigmenwechsel beschlossen. Seither ist eine Mindestausstattung in der Höhe von 86,5 % des schweizerischen Mittels für die ressourcenschwächsten Kantone garantiert. Im Gegenzug hat das Parlament beschlossen, den vergleichsweise zu tief dotierten soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) um jährlich 140 Mio. Franken zu erhöhen und Abfederungsmassnahmen für ressourcenschwache Kantone einzuführen. Dieser ausgewogene Kompromiss ist das Ergebnis intensiver Diskussionen zwischen Bund und Kantonen, unabhängig davon, ob sie Nehmer oder Geber sind.

Was ist der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) ?

Zentren weisen oft einen überdurchschnittlichen Anteil von älteren und armen Personen sowie verhältnismässig viele Ausländerinnen und Ausländer auf. Diese Gruppen können überdurchschnittlich hohe Ausgaben verursachen, z. B. in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit und Integration. Hinzu kommen überproportionale Kosten, die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivität zu tragen haben. Dabei handelt es sich z. B. um höhere Ausgaben für die öffentliche Sicherheit oder um Kosten, die mit einer hohen Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte in Zusammenhang stehen (Kosten der Enge). Der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) dient dazu, diese Sonderlasten der Zentrumskantone teilweise auszugleichen. Gemäss aktuellem Wirksamkeitsbericht decken die SLA-Zahlungen nur etwa 14% bzw. 5,5% der demografischen Sonderlasten und der Kernstadtlasten, was deutlich unter dem Deckungsgrad des geografisch-topografischen Lastenausgleichs (GLA) von etwa 30% liegt.

Willkürliche Kürzung ...

In seinem Entlastungspaket 2027 sieht der Bundesrat vor, die im Rahmen des SLA gezahlten Beträge um 140 Mio. Franken pro Jahr zu kürzen, was rund 25 % der für den SLA aufgewendeten Mittel entspricht. Damit rückt er von einem Kernpunkt des Kompromisses von 2020 ab und beschliesst einseitig die Streichung eines Elements, das wesentlich ist für das Gleichgewicht des Systems. Dies obwohl die soziodemografischen Sonderlasten bereits stark unterdotiert sind und der Deckungsgrad deutlich unter demjenigen für die geografisch-topografischen Sonderlasten liegt. Diese Massnahme hat nachteilige Auswirkungen auf zehn Kantone, namentlich Zürich, Basel-Stadt, Waadt, Genf, Zug, Solothurn, Schaffhausen, Tessin, Wallis und Neuenburg (provisorische Basis für 2026).

... und inkohärente Umverteilung

Im Gegenzug sieht der Entwurf vor, einen Teil der gekürzten Beträge, nämlich 60 Mio. Franken pro Jahr, während fünf Jahren an die Kantone mit einem Ressourcenindex unter 75 Punkten umzuverteilen (provisorische Basis für 2026: Bern, Uri, Glarus, Freiburg, Solothurn, Wallis, Jura). Ebenso hat der Bundesrat beschlossen, einen weiteren Teil in Höhe von jährlich 13 Mio. Franken während fünf Jahren dem Kanton Jura zu überweisen, um die Auswirkungen des Wechsels der Gemeinde Moutier vom Kanton Bern auf den Finanzausgleich auszugleichen. Diese sachfremde Übertragung aus dem Lastenausgleichstopf, der dazu dient, übermässig von soziodemografischen Lasten betroffene Kantone im Rahmen des Finanzausgleichs direkt zu entlasten, widerspricht jeder Ausgleichslogik und der Trennung von Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen zur Reduktion der Unterschiede der Leistungsfähigkeit) und Lastenausgleich. Sie kommt einer impliziten Erhöhung der garantierten Mindestausstattung gleich. Hinzu kommt, dass der Deckungsgrad der soziodemografischen Sonderlasten weiter reduziert wird, obwohl dieser schon jetzt sehr niedrig und deutlich niedriger ist als derjenige der geografisch-topografischen Sonderlasten.

Kehrtwende des Bundesrates

Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) haben 2024 den Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen gutgeheissen. Darin halten sie fest, dass das derzeitige System gut funktioniert, die in der Verfassung und im Gesetz festgelegten Ziele weitgehend erreicht werden und sich die 2020 in Kraft getretene Reform bewährt hat. Somit seien keine Gesetzesanpassungen nötig. Die Arbeiten der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht des NFA, die sich aus Vertretern der Kantone und des Bundes zusammensetzt, wurden für den Zeitraum 2025–2029 gestartet. Gemäss dem etablierten Verfahren geht es darum, bis 2029 mögliche Anpassungen vorzuschlagen, die nach einem Beschluss der eidgenössischen Räte 2030 in Kraft treten würden. Dass der Bundesrat nun eine Kehrtwende vollzieht und ausserhalb des Rahmens des institutionalisierten Evaluationsprozesses und ohne fundierte Analyse eine so grundlegende Änderung vorsieht, die das Gleichgewicht des Ausgleichs beeinträchtigt, ist höchst problematisch.

Spielregeln einhalten

Seit der Reform von 2020 wird die Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich insbesondere durch das Ausmass der Disparitäten bestimmt. Da diese Disparitäten in den letzten Jahren zugenommen haben, argumentiert der Bundesrat, dass die NFA-Reform 2020 im Vergleich zum alten System zu einer Mehrbelastung des Bundes geführt hat. Die Geberkantone sind allerdings mit dem gleichen Problem konfrontiert: Die Zunahme der Disparitäten bedeutet, dass sie mehr an die Empfängerkantone zahlen müssen. Die Geberkantone akzeptieren zum jetzigen Zeitpunkt aber ihrerseits die Spielregeln, die eine Verringerung der Disparitäten zum Ziel haben.

Die Kantone spalten

Mit seiner Sparmassnahme gefährdet der Bundesrat das fragile Gleichgewicht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Ausserdem wertet er den konstruktiven paritätischen Dialog ab, der eine Beurteilung des Systems anhand von mehrjährigen Wirksamkeitsberichten ermöglicht. Dieser Dialog soll sicherstellen, dass die Interessen aller Kantone – ob Nehmer oder Geber – berücksichtig werden. Indem die Kantone mit hohen soziodemografischen Lasten zugunsten derjenigen mit dem niedrigsten Ressourcenindex benachteiligt werden, scheint der Bundesrat gewillt zu sein, die Kantone zu spalten. Dieses Vorgehen schwächt ganz klar die interkantonale Solidarität und damit das Fundament unseres föderalistischen Systems.

Der Finanzausgleich in Kürze

Der Finanzausgleich umfasst den Ressourcenausgleich, den Lastenausgleich und die temporären Ausgleichinstrumente. Mit dem Ressourcenausgleich, der vom Bund und von den ressourcenstarken Kantonen finanziert wird, sollen die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kantone ausgeglichen werden. Der vom Bund finanzierte Lastenausgleich hat zum Ziel, die Sonderlasten der Kantone, die durch geografisch-topografische oder soziodemografische Faktoren benachteiligt sind, teilweise zu entschädigen. Temporäre Ausgleichinstrumente ermöglichen zu Gunsten der Nehmerkantone eine befristete Abfederung der Auswirkungen der Reformen des Systems. Der Finanzausgleich wird alle vier Jahre gemeinsam von Bund und Kantonen evaluiert, um die Wirksamkeit des Systems zu beurteilen und gegebenenfalls Anpassungen vorzuschlagen.

Ungewisse Aussichten

Wenn die Kürzung des SLA, die den 2020 in Kraft getretenen Kompromiss untergräbt, vom Parlament angenommen wird, dürfte die Debatte über die Höhe der garantierten Mindestausstattung oder gar über die Beibehaltung des Härteausgleichs wieder aufgenommen werden – mit allen Risiken, die eine solche Öffnung des Gesetzes mit sich bringt. Für die Geberkantone ist es nicht denkbar, einen so wichtigen Teil des ausgewogenen Ausgleichsystems ohne eine umfassendere Neugewichtung zu kürzen.

Fazit

Die Konferenz der NFA-Geberkantone lehnt die Kürzung des soziodemografischen Lastenausgleichs ab. Sie bedauert den einseitigen Entscheid des Bundesrats, der ohne Analyse und begleitete Diskussion über den Finanzausgleich getroffen wurde und ein bewährtes System in seiner Gesamtheit schwächt.