

Herrn Bundesrat
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher des Eidgenössischen
Finanzdepartements
Bernerhof
3000 Bern

Bern, 3. Oktober 2006

Kontaktperson
Direktwahl
unser Zeichen/
notre référence

Walter Moser
031 322 38 24
AK 3732

Vernehmlassung zum Schlussbericht der Projektorganisation betreffend die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie über den Entwurf der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vom 3. Oktober 2003

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Am 6. Juli 2006 haben Sie uns eingeladen, zum Schlussbericht der Projektorganisation betreffend die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie über den Entwurf der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vom 3. Oktober 2003 Stellung zu nehmen.

Bereits im Frühjahr hat die Plenarversammlung unserer Konferenz beschlossen, eine gemeinsame, konsolidierte Stellungnahme auszuarbeiten. Daneben bleibt es selbstverständlich den einzelnen Kantonen sowie den Direktorenkonferenzen freigestellt, in Ergänzung dazu eigene Stellungnahmen einzureichen. In der Zwischenzeit haben sich die Kantonsregierungen intensiv mit den beiden zur Vernehmlassung unterbreiteten Geschäften auseinandergesetzt und anlässlich der Plenarversammlung vom 29. September 2006 die folgende gemeinsame Stellungnahme verabschiedet:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Von Beginn weg haben die Kantone das Reformprojekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mitgetragen und im

Rahmen der paritätischen Projektorganisation mitgestaltet. Dabei stand stets das Bestreben im Vordergrund, das geltende Finanzausgleichssystem mit seinen zahlreichen Mängeln und den verschiedenen Fehlanreizen zu ersetzen und mit der NFA eine eigentliche Reform unseres föderalistischen Staatssystems einzuleiten.

Volk und Stände haben am 28. November 2004 mit der überwiegenden Zustimmung zu den Verfassungsänderungen klar ja gesagt zum 3-stufigen Konzept der NFA und damit auch den Auftrag erteilt, das Reformvorhaben zügig umzusetzen. Mit der zur Vernehmlassung unterbreiteten Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sollen als 3. Teil des Reformprojekts die Eckpfeiler des Finanz- und Lastenausgleichs im engeren Sinn definitiv festgelegt und die Lösung der Übergangsprobleme geregelt werden. Damit werden die neuen Umverteilungsströme sichtbar, es gibt "Nettobezogener" und "Nettozahler", was naturgemäss zu Spannungen zwischen den Kantonen führen kann. Die KdK will nicht verschweigen, dass diese Interessengegensätze zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen, aber auch zwischen ländlich und städtisch geprägten Kantonen bestehen, und wird deshalb im Folgenden auch qualifizierte, von mindestens 5 Kantonen unterstützte Minderheitsmeinungen aufführen.

Auch die Geberkantone sind sich bewusst, dass die wachsenden Disparitäten zwischen den Kantonen nur mit einem verstärkten horizontalen Finanzausgleich ausgeglichen werden können. Dabei gilt es, den Verfassungsauftrag, den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen zu gewährleisten und damit die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen zu verringern und gleichzeitig die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis zu gewährleisten, bestmöglich nachzukommen.

In Anbetracht der grossen staatspolitischen Bedeutung, welche der mit der NFA angestrebten Erneuerung unseres föderalistischen Staatssystems zuzumessen ist, muss eine möglichst konfliktfreie Inkraftsetzung der NFA auch im Interesse des Bundes liegen. Die Kantone stellen deshalb den Antrag, den Beitrag, den der Bund über die Haushaltsneutralität hinaus zu leisten bereit ist, mindestens auf jenen Betrag zu erhöhen, der den Kantonen im Rahmen der Verhandlungen zum Entlastungsprogramm 1998 für ihr damaliges Entgegenkommen zugesichert worden ist. Damit könnten die mit dem Übergang zum neuen Ausgleichssystem entstehenden Härten und Unebenheiten noch besser ausgeglichen werden.

Die Kantone stehen nach wie vor hinter dem ehrgeizigen Reformvorhaben der NFA. Die Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene sind im Gang und es ist den Kantonen ein grosses Anliegen, dass die NFA auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden kann.

2. Zu den einzelnen Fragen an die Vernehmlassungsteilnehmer

- 1. Sind Sie mit der vorgesehenen Aufteilung des zur Verfügung stehenden Beitrags des Bundes auf den Ressourcen- und den Lastenausgleich einverstanden?*

Die vorgeschlagene Aufteilung entspricht der ursprünglichen Aufteilung, die auch der Abstimmungsvorlage vom 28. November 2004 zu Grunde lag. Es erscheint deshalb angezeigt, für den Start des neuen Ausgleichssystems an dieser Grundaufteilung festzuhalten, weil diese Aufteilung der damaligen Meinungsbildung zugrund gelegt wurde und eine Abweichung eine Veränderung der damaligen Entscheidungsgrundlagen bedeuten würde.

Der Grundsatz, für den Start der NFA an den ursprünglichen Aufteilungen und Regelungen festzuhalten, gilt auch für die Stellungnahmen zu den Fragen 2 - 4. Die Verhältnisse werden wie vorgeschlagen jeweils im Rahmen der alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsberichte zu überprüfen und allenfalls anzupassen sein.

Eine Minderheit verlangt eine sachlich fundierte und transparent nachvollziehbare Dotierung

der Ausgleichsgefässe.

2. *Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Verhältnis zwischen dem Beitrag der ressourcenstarken Kantone und jenem des Bundes beim Ressourcenausgleich einverstanden?*

Vgl. Antwort zu Frage 1;

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass sich einerseits eine Erhöhung des Anteils der ressourcenstarken Kantone nicht aufdrängt, weil das Ziel einer Mindestausstattung der ressourcenschwachen Kantone von 85 Prozent der standardisierten Steuererträge annähernd erreicht wird, und andererseits eine Senkung auf den verfassungsmässigen Mindestanteil von zwei Dritteln der Bundesleistungen keinen Spielraum für künftige Anpassungen nach unten lassen würde.

Eine Minderheit schlägt vor, den Beitrag der Geberkantone anfänglich auf zwei Drittel des Bundesbeitrags festzusetzen. Die Festlegung des Beitragssatzes müsse zudem aufgrund seiner Bedeutung für die soziale Kohärenz und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone sachlich begründet sein.

3. *Teilen Sie die Auffassung, dass der Beitrag des Bundes für den Lastenausgleich je hälftig dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich zufließen soll?*

Vgl. Antwort zu Frage 1;

An der ursprünglichen Aufteilung soll festgehalten werden, obschon in einer externen Studie Sonderlasten in abweichender Höhe festgestellt wurden, weil nur Spitzenlasten, d.h. übermässige, für einen Kanton nicht mehr verkraftbare Lasten ausgeglichen werden sollen. Es ist in diesem Zusammenhang auch in Erinnerung zu rufen, dass ursprünglich nur der geografisch-topografische Lastenausgleich als Ersatz für den Berggebietsfaktor im bisherigen Finanzkraftindikator vorgesehen war und erst im Laufe der Projektentwicklung der soziodemografische Lastenausgleich eingeführt wurde.

Eine Minderheit verlangt eine Dotierung im Verhältnis 60 Prozent SLA zu 40 Prozent GLA.

4. *Haben Sie Bemerkungen zur Berechnung des Härteausgleichs? Teilen Sie insbesondere den Vorschlag der Projektorganisation, dass im Jahr 2007 (= Jahr vor der Einführung der NFA) die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kantone auf Basis der Globalbilanz 2004/05 gemäss vorliegendem Vernehmlassungsbericht erfolgen soll?*

Wir sind mit dem Lösungsvorschlag der Projektorganisation NFA einverstanden. Der Härteausgleich ist auf Grundlage der Globalbilanz 2004/2005 zu bemessen, wie wenn die NFA in diesen beiden Jahren in Kraft gewesen wäre. Es dürfen nicht unterschiedliche Bezugsjahre vermischt werden, was der Fall wäre, wenn man für die Aufgabenverteilung die Globalbilanz 2004/2005 nehmen würde, für die Instrumente des direkten Finanzausgleichs aber die im Jahre 2008 ausgerichteten Beträge. Bei einer Aktualisierung des Härteausgleichs müssten auch die Zahlen der Globalbilanz auf 2008 hochgerechnet werden, was auch eine Aktualisierung verschiedener altrechtlicher Parameter wie des Finanzkraftindex bedingen würde.

Eine Minderheit schlägt vor, anstelle einer „finanziellen Nettoentlastung“ aller ressourcenschwachen Kantone nur die Verhinderung einer Mehrbelastung als Zielgrösse festzulegen. Zudem wird von einer Minderheit verlangt, dass für die Festlegung des Härteausgleichs eine

neue Globalbilanz 2008 erstellt wird, die von den Kantonen zu verifizieren ist.

5. *Unterstützen Sie die Absicht, zwecks Kompensation der Mehrbelastung des Bundes bei den Strassen den den Kantonen zustehenden gesetzlichen Mindestanteil an Mineralölsteuererträgen (nicht werkgebundene Beiträge) von heute 12 auf 10 Prozent herabzusetzen und die restliche Kompensation über die Globalbilanz ausserhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr vorzunehmen?*

Wir sind damit einverstanden. Eine volle Kompensation der Mehrbelastung des Bundes bei den Strassen innerhalb der Strassenausgaben des Bundes hätte für einzelne Fachaufgaben und für einzelne Kantone einseitige und ungerechtfertigte Folgen.

6. *Haben Sie Bemerkungen zur vorgeschlagenen Neuberechnung des Bundesanteils an der AHV?*

keine Bemerkungen

7. *Haben Sie Bemerkungen zur vorgeschlagenen Neuberechnung des Bundesanteils an der IV?*

keine Bemerkungen

8. *Haben Sie Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Massnahmen zur Lösung der Übergangsprobleme bei der IV?*

Die Kantone weisen darauf hin, dass für die Abgrenzung von Aufwänden und Erträgen unterschiedliche Grundsätze angewendet werden. Bei gleicher Behandlung, wie sie für die nachschüssigen Zahlungen und die abzugrenzenden Positionen der IV vorgeschlagen wird, müssten auch bei der direkten Bundessteuer die Erträge für die Steuerjahre vor 2008 periodengerecht abgegrenzt werden, was zur Folge hätte, dass der Anspruch der Kantone auf 30 Prozent der Steuererträge für die Jahre vor 2008 unabhängig vom Zeitpunkt der Bezahlung der Steuerrechnungen bestehen bliebe. Die Kantone sind sich bewusst, dass diese Problematik im bisherigen Projektverlauf nie thematisiert wurde und eine konsequente periodengerechte Abgrenzung der direkten Bundessteuer für den Bund beim Übergang zur NFA mit einer zusätzlichen Doppelbelastung von rund 2 Milliarden Franken verbunden wäre.

Trotzdem sind die Kantone bereit, ihren gesetzlichen Anteil von einem Achtel an allen bis zum Übergang zur NFA auflaufenden Verpflichtungen der IV einschliesslich ihres Anteils an den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Aufwandpositionen zu übernehmen. Sie verlangen aber, dass im Gegenzug auch die Erträge der direkten Bundessteuer nach den gleichen Grundsätzen periodengerecht abgegrenzt werden. Konkret heisst dies, dass den Kantonen von allen ab 1. Januar 2008 eingehenden Steuern für die Steuerjahre 2006 und früher noch 30 statt 17 Prozent zustehen. Dies entspricht der vorgeschlagenen Lösung bei den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Positionen bei den individuellen Leistungen der IV.

Die Berechnungen sind noch durch eine externe Stelle zu überprüfen.

Bezüglich der verbleibenden Nettobelastung der IV weisen die Kantone nochmals darauf hin, dass es sich dabei nicht um ein Problem der NFA handelt, weil bereits heute nachschüssige Verpflichtungen bestehen, die bei einer periodengerechten Abgrenzung nach dem "accrual"-Prinzip in der Rechnung ausgewiesen werden müssten. Für die Sanierung

der IV müssen deshalb Lösungen ausserhalb der NFA-Vorlage gesucht werden. In diesem Zusammenhang kann noch darauf hingewiesen werden, dass dank der mit der NFA erfolgenden Aufgabenentflechtung die IV zu 5/8 statt wie bisher nur zu 4/8 vom Erfolg der bereits eingeleiteten und allenfalls noch zu beschliessenden Massnahmen zur Reduktion der Ausgaben der Versicherung profitieren wird.

9. *Haben Sie Bemerkungen zu den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen des Bundes in den Bereichen Prämienverbilligung Krankenversicherung, landwirtschaftliches Beratungswesen und Ausbildungsbeihilfen?*

Es gilt festzuhalten, dass es sich hier um Restzahlungen des Bundes für Beiträge an Aufwendungen früherer Jahre handelt, die von den Kantonen vorfinanziert wurden.

Bezüglich der altrechtlichen Verpflichtungen halten die Kantone fest, dass es ein falscher Ansatz ist, wenn der Bund wegen altrechtlicher Verpflichtungen zur Vermeidung einer vorübergehenden Mehrbelastung von bestehenden Leistungsvereinbarungen abweicht. Es wird auf das Rundschreiben der Eidg. Vermessungsdirektion vom 24. Mai 2006 verwiesen, worin den Kantonen mitgeteilt wird, dass im Jahre 2007 wegen des Übergangs zur NFA keine neuen Vermessungsoperate eröffnet und keine Bundesbeiträge zugesichert werden können. Die für das Jahr 2007 geplanten Vermessungsarbeiten können wegen der zahlreichen Abhängigkeiten nicht einfach um ein Jahr verschoben werden. Der Bund ist daher nicht berechtigt, für Arbeiten, die in einem bestehenden Leistungsauftrag vereinbart wurden, ein Moratorium auszusprechen.

10. *Haben Sie im Hinblick auf die dritte NFA-Botschaft Anregungen zum weiteren Vorgehen?*

Da mit der dritten NFA-Botschaft die Gesamtbeträge für die einzelnen Ausgleichsgefässe des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie die von den Kantonen mitzufinanzierenden nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen und abzugrenzenden Aufwandpositionen der IV definitiv festgelegt werden, ist es unabdingbar, die Qualität der entsprechenden Berechnungsgrundlagen sicherzustellen. Im Hinblick auf die Verbesserung der Akzeptanz der Vorlage sind die verschiedenen Unklarheiten bezüglich der Datengrundlagen unbedingt zu bereinigen.

Es geht dabei insbesondere um die folgenden Positionen:

- Hochrechnung der Globalbilanz Bund/Kantone insgesamt auf das Finanzplanjahr 2008:

Hier sind die Kantone auf die Überprüfung der Daten durch die Eidg. Finanzverwaltung angewiesen. Die Grundlagen der Hochrechnung der Globalbilanz auf die Budgetjahre 2006/07 und das Finanzplanjahr 2008 sind offen zu legen.

- Grundlagen für den Ressourcenindex
 - a) als Basis für die Globalbilanz 2004/2005: Überprüfung durch die Projektgruppe "Qualitätssicherung", ev. in Zusammenarbeit mit externen Experten;
 - b) als Basis für die definitive Aufteilung der Beträge auf die Kantone 2008: Hier verlangen die Kantone die Einsetzung eines externen Inspektorats (vgl. auch Hinweis zur Verordnung zum FiLaG).

In der dritten Botschaft sind die Ressourcenindices 2007 sowie Schätzungen zu den Ressourcenindices 2008 aufzuführen. Zudem ist die Einführung eines Prognosemodells für die kantonalen ASG's zu prüfen.

Aufgrund der im Mai 2007 einsetzenden Budgetierung bei Kanton und Gemeinden ist es unerlässlich, dass der Bund bereits Anfang Mai 2007 einen ersten provisorischen Ressourcenindex 2008 vorlegt. Die Beschlussfassung zu den Ausgleichsbeträgen muss im ersten Halbjahr erfolgen, damit die Kantone rechtzeitig für den Budgetprozess über die wichtigsten Daten verfügen.

Die Botschaft ist mit einem Kapitel zu ergänzen, das die Dynamik der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung analysiert. Die effektive Entwicklung ist im Rahmen der alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsberichte zu analysieren. Im ersten Wirksamkeitsbericht ist auch die Einhaltung der Haushaltsneutralität im Jahre 2008 aufgrund der Rechnung zu überprüfen. Sollten sich dabei grössere Abweichungen zeigen, sind diese bei der Festlegung der Dotierung der Ausgleichsgefässe für die folgende Vierjahresperiode zu berücksichtigen.

Bezüglich der mit der Inkraftsetzung der NFA erwarteten Effizienz- und Effektivitätsgewinne ist in der Botschaft darauf hinzuweisen, dass insbesondere in den Bereichen „Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten“ sowie „Sonderschulung“, in welchen den Kantonen neu die alleinige Verantwortung übertragen wird, die Kantone die neuen Aufgaben nicht mit dem bestehenden Personalbestand bewältigen können und deshalb für sie die Leistungserbringung in diesen Bereichen nicht kostengünstiger werden wird.

Eine Minderheit stellt den Antrag, die Projektgruppe 14 nach der Auswertung der Vernehmlassung in die Bereinigung der 3. NFA-Botschaft einzubeziehen.

11. Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaV) und zu den Anhängen bzw. zu den entsprechenden Kommentaren im Erläuternden Bericht?

zu Art. 1, Ressourcenpotenzial und aggregierte Steuerbemessungsgrundlage

Hier verlangt eine Minderheit, alle Arten von Steuererleichterungen, die sich auf eine Bundesgesetzgebung (insbes. Lex Bonny) abstützen und die vom Bund genehmigt sind, bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials zu berücksichtigen.

zu Art. 4, Ressourcenpotenzial pro Kopf der Einwohnerinnen und Einwohner

Eine Minderheit verlangt Abstützung auf die kantonale Wohnbevölkerung per 31. Dezember. Eine weitere Minderheit stellt den Antrag, dabei auch die am 31. Dezember arbeitstätigen Grenzgänger mit einer Arbeitsbewilligung zu berücksichtigen, weil diese Grenzgänger ebenfalls Kosten verursachen.

zu: 9. Abschnitt: Qualitätssicherung (Art. 27 und 28)

In Anbetracht der grossen Beträge, die auf der Grundlage des Ressourcenpotenzials umverteilt werden, stellen die Kantone den Antrag, die vorgesehene Fachgruppe (Art. 27 FiLaV) durch ein unabhängiges externes Inspektorat zu ergänzen, mit dem Auftrag, die Datenqualität für sämtliche Berechnungen im Rahmen des Ressourcenindex und des Wirksamkeitsberichts sicherzustellen.

zu 3. Titel, Wirksamkeitsbericht (Art. 45 – 49)

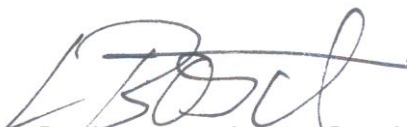
Der Wirksamkeitsbericht soll sich auch zum Vollzug der Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FiLaG) äussern. Im Anhang zur Verordnung sind ein nachvollziehbarer Beurteilungsraster und ein strukturiertes Massnahmenportfolio zu verankern. In Art. 48 der Verordnung soll die Zusammensetzung der Fachgruppe sowie die Parität zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen definiert und die Stimmberechtigungen der Fachgruppenmitglieder geregelt werden.

zu: 4. Titel: *Fälligkeit (Art. 50 FiLaV)*

Der Vorschlag, die Beiträge für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich semesterweise jeweils Ende Juni und Ende Dezember zu bezahlen, entspricht einem Kompromiss zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Kantonen, der von der Mehrheit der Kantone mitgetragen werden kann.

Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, von dieser Stellungnahme Kenntnis zu nehmen.

Mit freundlichen Grüssen
Konferenz der Kantonsregierungen



Regierungsrat Lorenz Bösch
Präsident



Canisius Braun
Sekretär

Kopie an:
- Damen und Herren Ständeräte
- Kantonsregierungen
- Direktorenkonferenzen