

**Anhörung zum Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014:
Gemeinsame Stellungnahme der Kantone vom 30. November 2012**

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Einhaltung einer angemessenen Anhörungsfrist

Mit der Motion 11.3317 der Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte wurde der Bundesrat beauftragt, die Aufgabenüberprüfung fortzuführen und dem Parlament bis Ende 2012 eine Sammelbotschaft mit substanziellen Entlastungen des Bundeshaushalts vorzulegen, welche aufgrund der für ihre Erarbeitung benötigten Zeit und ihrer Komplexität keine eigenständige Botschaft benötigen. Dieser Auftrag und die damit verbundene Frist standen bereits seit der Verabschiedung durch den Zweitrat am 12. März 2012 fest.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) nahm im Vorfeld der Erarbeitung der Vorlage mit den Sekretariaten von KdK und FDK Kontakt auf. Der Start der Anhörung der Kantone verzögerte sich allerdings mehrfach. Mit Verweis auf die seit längerem bekannte parlamentarische Vorgabe für das Vorliegen der Sammelbotschaft bis Ende 2012 wurde die Anhörungsfrist der Kantone auf lediglich 6 Wochen beschränkt. Dadurch wurde die Koordination einer Position der Kantone massiv erschwert.

Bei allem Verständnis für die Herausforderungen der bundesinternen Abstimmung ist es nicht nachvollziehbar, dass die Anhörungszeit der Kantone nun als Puffer verwendet wird und aufgrund von bundesinternen Verzögerungen sehr kurz bemessen wurde. Die Kantone haben Anspruch darauf, in einem ordentlichen Verfahren gehörig angehört zu werden. Aufgrund der kurzen Anhörungsfrist wird eine eingehende und seriöse Analyse der vom Bund vorgesehenen detaillierten Massnahmen erschwert, wenn nicht verunmöglicht.

1.2 Grundsätzliche Unterstützung des KAP 2014

Ein gesunder Staatshaushalt als Basis für eine solide Geld- und Währungspolitik stellt eine wesentliche Grundlage für eine prosperierende Volkswirtschaft dar. Gesunde Bundesfinanzen sind deshalb auch im Interesse der Kantone. Das zentrale Instrument der finanzpolitischen Steuerung des Bundes ist die Schuldenbremse. Sie steckt seit Einführung 2003 den Rahmen für den Konsolidierungspfad des Bundeshaushalts ab. Die Einhaltung der Schuldenbremse erfordert einen Ausgleich der Bundesrechnung über den Konjunkturzyklus und das Vermeiden von strukturellen Defiziten.

Gemäss den Anhörungsunterlagen ist der Finanzplan 2014-2016 nahezu konform mit der Schuldenbremse. Deshalb könnte man sich die Frage stellen, ob es überhaupt einen Handlungsbedarf für ein Konsolidierungsprogramm gibt. Berücksichtigt man indessen die diversen Mindereinnahmen aus den geplanten Steuerreformen, die derzeit noch nicht im Finanzplan enthalten sind, namentlich im Bereich der Unternehmensbesteuerung oder der Ehepaar- und Familienbesteuerung, ergibt sich zweifellos ein finanzpolitischer Handlungsbedarf. Selbst wenn dem nicht so wäre, verlangt der parlamentarische Auftrag vom Bundesrat, zu handeln.

Die Kantonsregierungen begrüssen es, dass das KAP 14 vornehmlich auf der Ausgabe-seite ansetzt und so nicht nur dem parlamentarischen Auftrag, sondern auch der "wirtschafts- und finanzpolitischen Erkenntnis, dass Konsolidierungsmassnahmen vor allem dann nach-

haltig wirken, wenn sie auf der Ausgabenseite greifen" entspricht. Zudem wären Einnahmehöhen nicht kohärent mit den geplanten steuerpolitischen Massnahmen.

Weiter begrüssen es die Kantonsregierungen, dass das tiefgreifende Massnahmenpaket das Entlastungsziel gemäss Anhörungsbericht „vor allem durch Vermeidung von Mehrbelastungen erreicht“.

1.3 Keine reine Lastenabwälzungen auf die Kantone

Wie der Anhörungsbericht richtigerweise feststellt, sind auch die Finanzhaushalte der Kantone derzeit unter erhöhtem Druck. Der grösste Teil der Kantone kennt ebenfalls Defizit- und Schuldenbremsen, teilweise mit schärferen Sanktionsmechanismen als der Bund. Diverse Kantone weisen strukturelle Defizite auf und haben Massnahmen zur Haushaltskonsolidierung an die Hand genommen.

In den letzten Jahren wirkten sich verschiedene Entscheide auf Bundesebene auf die finanzpolitische Lage der Kantone aus, so z.B. die Neuordnung der Pflege- und Spitalfinanzierung. Bedenklich ist vor allem auch, dass bereits heute die NFA-Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz beim Bund zunehmend in Vergessenheit zu geraten scheinen. Durch die verschiedensten Verbundaufgaben sind Bund und Kantone in ihrer Aufgabenerfüllung verflochten.

Der Anhörungsbericht stellt fest, dass Lastenabwälzungen auf die Kantone vermieden werden, dass aber auch der Verbundbereich betroffen ist. Der Bericht unterscheidet zwei Kategorien von betroffenen Verbundaufgaben. Die Erfahrung zeigt klar, dass in der erwähnten zweiten Kategorie die Kantone kurzfristig an vorgegebene Leistungsniveaus gebunden sind und sich nicht aus einer bestimmten Ausgabenerfüllung zurückziehen können.

Selbst wenn keine direkte Lastenabwälzung stattfindet und den Kantonen die Wahlmöglichkeit eingeräumt wird, ihr finanzielles Engagement ebenfalls zu reduzieren oder den Ausfall der Bundesmittel zu kompensieren, entsteht bei verschiedenen Aufgaben für die Kantone ein politischer Druck, für die reduzierten Leistungen des Bundes einzuspringen. Deshalb haben die Kantone oftmals gar keine echte Wahlmöglichkeit, was letztlich eben doch zu einer Lastenverschiebung führt.

Vor diesem Hintergrund lehnen die Kantonsregierungen die vorgeschlagenen Kürzungen bei den Universitäten, verschiedene Massnahmen in der Landwirtschaft wie auch die Priorisierungen und Effizienzsteigerungen beim Schienenverkehr entschieden ab.

1.4 Respektierung der Verständigungslösung vom November 2010

Die Kantonsregierungen sprachen sich in ihrer Stellungnahme zum Konsolidierungsprogramm 2011/2013 (KOP 12/13) vom 25. Juni 2010 kritisch zum Handlungsbedarf für Haushaltskonsolidierung des Bundes aus. Kritik wurde auch an verschiedenen Einzelmassnahmen der Vorlage geübt. Die KdK und FDK verschlossen sich aber der Suche nach einem Kompromiss mit dem EFD nicht und im November 2010 kam zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen eine entsprechende Verständigungslösung zustande.

Der Bund kompensierte die zu geringe Dotation des Ressourcen- und Lastenausgleichs für die Einhaltung der Haushaltsneutralität bei der Einführung der NFA in der Höhe von jährlich CHF 112 Mio. Im Gegenzug zeigten sich die Kantone bereit das KOP 12/13 zu unterstützen mit Ausnahme von fünf Massnahmen betreffend die Erhöhung der abgeltungsberechtigten Mindestnachfrage im Regionalen Personenverkehr, den Kürzungen bei Projektbeiträgen an

die Universitäten sowie Beitragskürzungen im Bereich der Ergänzungsleistungen, des Forstwesens und der landwirtschaftlichen Beratung.

Der Bund und die Kantone einigten sich ausserdem über das geplante Vorgehen in Sachen Neuer Netzbeschluss Nationalstrassen (NEB) und die Verwendung der ab 2016 freiwerdenden Härteausgleichszahlungen des Bundes im Interesse der Kantone. Die Kantonsregierungen halten sich an diese Vereinbarung und erwarten das gleiche auch von Seiten des Bundesrates.

Aus Sicht der Kantonsregierungen gibt es kein Rückkommen auf diese Verständigungslösung. Die seinerzeitigen KOP-Massnahmen wurden unter Vorbehalt der fünf vereinbarten Ausnahmen akzeptiert. Wir beharren auf der Ausklammerung von in dieser Vereinbarung ausgenommenen Bereichen (vgl. hierzu die Bemerkungen unter Ziff. 2.4, 2.5 und 2.6).

1.5 Ordentliche Vernehmlassung zu tiefergreifenden Massnahmen der AÜP

Die Anhörungsunterlagen enthalten ebenfalls Ausführungen über die tiefergreifende Massnahmen der Aufgabenüberprüfung. Verschiedene Massnahmen wurden bereits umgesetzt oder sind fallen gelassen worden. Zu den verbleibenden Massnahmen der AÜP äussern sich die Kantonsregierungen zu diesem Zeitpunkt nicht. Zu den entsprechenden Vorlagen sind jeweils zu gegebener Zeit ordentliche Vernehmlassungsverfahren mit einer Frist von mindestens drei Monaten durchzuführen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Massnahmen des KAP 2014

2.1 Optimierung Aussennetz

Das schweizerische Aussennetz besteht aus rund 200 Vertretungen. Dazu zählen neben Botschaften und Konsulaten die Kooperationsbüros der Entwicklungszusammenarbeit, Swiss Business Hubs, Swissnex und Pro Helvetia-Büros sowie Missionen bei internationalen Organisationen. Teile dieses Aussennetzes sind wichtig für die Standortpromotion und für die Exportförderung, insbesondere dort, wo die Osec im Auftrag von Bund und Kantonen tätig ist. Deshalb ist aus Sicht der Kantonsregierungen darauf zu achten, bei der Optimierung dieses gewinnbringende Kontaktnetz nicht zu beeinträchtigen. Dies wäre kontraproduktiv für die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz.

2.2 Massnahmen im Migrationsbereich

Die geplante Anpassung des Finanzierungssystems bei der Globalpauschale für die Sozialhilfe- und Betreuungskosten der Kantone von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich schafft zweifellos einen Anreiz zur Erhöhung der Erwerbsquote. Die damit verbundenen prognostizierten Einsparungen von CHF 5,8 Mio. (2014) resp. CHF 7.4 Mio. (ab 2015) scheinen aus Sicht der Kantonsregierungen jedoch eher hoch. Zudem sind die Auswirkungen der Praxisänderung bei den Mehrfachgesuchen gemäss Dublin-Abkommen auf die Kantone noch nicht bekannt. Eine Prognose zu den Einsparungen erscheint als verfrüht.

Die Bereitstellung zusätzlicher Bundesunterkünfte durch das VBS kann zur Beschleunigung der Asylverfahren beitragen und damit gleichzeitig die Zahl Asylsuchenden verringern, die den Kantonen zugewiesen werden müssen. Die dadurch erhofften Kostensenkungen bei der Sozialhilfe an Asylsuchende werden sich wohl erst einstellen, wenn erheblich mehr Bundesplätze zur Verfügung stehen. Ob dieses Ziel bis 2014 erreicht wird beurteilen die Kantonsregierungen skeptisch. Es ist deshalb sehr optimistisch, mit Einsparungen von CHF 7 Mio. jährlich zu rechnen.

2.3 Massnahmen bei der Armee

Bei den Massnahmen der Armee ist aus Sicht der Kantonsregierungen darauf zu achten, dass die Aufgaben und Leistungen der Armee mit den finanziellen Ressourcen im Gleichgewicht stehen müssen. Für die noch nicht abgeschlossene Planung wird erwartet, dass die Interessen der Kantone und ihre Unterstützungsbedürfnisse in Katastrophenfällen und bei Bewachungsaufträgen gebührend berücksichtigt werden.

2.4 Kürzungen bei den Universitäten

Die eidgenössischen Räte haben vor kurzem die Grundbeiträge an die Universitäten um CHF 54 Mio. aufgestockt mit dem Ziel, die Beiträge des Bundes über die gesamte BFI-Periode zu glätten. Die Kantonsregierungen nehmen nun erstaunt davon Kenntnis, dass durch das KAP 2014 die für das Jahr 2016 vorgesehenen Grundbeiträge des Bundes CHF 7,7 Mio. unter den vom Bundesrat in der BFI-Botschaft 2013-2016 vorgesehenen Grundbeiträge liegen. Dies kann aus Sicht der Kantonsregierungen nicht im Sinne des Beschlusses des Parlaments sein, weshalb diese Kürzungen abgelehnt werden.

Darüber hinaus ist es aus Sicht der Kantonsregierungen kontraproduktiv, zukunftssträchtige Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation zu reduzieren oder zu unterlassen. Gerade für die Schweiz ist es zentral, dass auch in Zukunft zeitgerecht in Bildung, Forschung und Innovation investiert wird. Deshalb stehen die Kantonsregierungen auch den Kürzungen im ETH-Bereich kritisch gegenüber.

2.5 Massnahmen in der Landwirtschaft

Die Kantonsregierungen lehnen die Kürzungen in den Bereichen Beratungswesen und Tierzucht von jährlich rund CHF 3.5 Mio. ab. Im Rahmen der NFA sind Bund und Kantone übereingekommen, bisher gemeinsam finanzierte Aufgaben zu entflechten. Der Bund übernahm die Finanzierung der Tierzuchtförderung sowie der national tätigten Beratungsinstitutionen. Im Gegenzug übernahmen die Kantone die vollständige Finanzierung der kantonalen Beratungsdienste. Aus Sicht der Kantone ist es nicht opportun, die im Rahmen der NFA getroffenen Abmachungen einseitig zu ändern.

Namentlich die Kürzungen im Beratungswesen werden bei den Kantonen Mehrkosten verursachen bzw. zu einer Aufgabenabwälzung an die kantonalen Beratungsdienste führen. Auch im Hinblick auf eine rasche Umsetzung der Agrarpolitik 2014 und der damit erhofften verbesserten Fitness der Schweizer Landwirtschaft für den Markt, sind aus Sicht der Kantone Kürzungen in diesem Bereich nicht zielführend.

Weiter lehnen die Kantonsregierungen die vorgesehenen Kürzungen der Mittel für Bekämpfungsmassnahmen im Umfang von jährlich CHF 1 Mio. ab. Auch hier handelt es sich um eine Aufgabe im Verbundbereich, die zudem nicht reduziert werden kann, weil der Bund den Kantonen die umzusetzende Bekämpfungsstrategie und somit die Arbeit vorgibt. Deshalb hat diese Massnahme unmittelbar eine Lastenabwälzung auf die Kantone zur Folge.

2.6 Priorisierungen und Effizienzsteigerungen Schienenverkehr

Bei der Überprüfung des optimalen Verkehrsmittels ziehen die Kantone schon heute die Angebots- und Erschliessungsqualität und bei der Kostenermittlung volkswirtschaftliche Aspekte bei. Die Kantone haben ein grosses Eigeninteresse, die knappen Staatsmittel möglichst effizient einzusetzen, denn sie finanzieren den Regionalverkehr mit. Entsprechend nehmen sie selber Überprüfungen vor, jedoch in einer Gesamtsicht und nicht nur aufgrund des (vor-

dergründigen) Kostenfaktors. Die Kantone ziehen auch regionalpolitische, raumplanerische, erschliessungstechnische und umweltpolitische Anliegen in ihre Überlegungen mit ein. Eine Bundesvorschrift, welche die Frage von Bahn oder Bus auf die Kostendeckung reduziert und inkl. den Privatbahnen zu Einsparungen von jährlich rund CHF 20 Mio. führen soll, lehnen die Kantonsregierungen ab.

Eine Umstellung von Bahn auf Bus kann aus verschiedenen Gründen nicht der richtige Weg sein. Es hat sich wiederholt gezeigt, dass substantielle Kostenersparnisse und Effizienzgewinne nur dann realisiert werden können, wenn die ganze Schieneninfrastruktur aufgehoben werden kann. Die Verkehrsinfrastruktur wird vor allem in der Hauptverkehrszeit benötigt und oft auch von Fern- und Güterverkehr mitbenutzt, so dass man sie nicht einfach aufheben kann. Zudem muss ein Bus, um zum motorisierten Individualverkehr konkurrenzfähig zu bleiben, die notwendige Kapazität auch zur Hauptverkehrszeit bereit stellen können und flüssig durch den Strassenverkehr kommen.

Darüber hinaus erwarten die Kantonsregierungen, dass im Bereich Schienengüterverkehr keine Reduktionen vorgenommen werden, bevor die eidgenössischen Räte von der Botschaft des Bundesrates zur Gesamtkonzeption für die Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche Kenntnis genommen haben.