

Stellungnahme

Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

Plenarversammlung vom 21. Juni 2024

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1 Der Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vom 15. März 2024 kommt zum Schluss, dass die Ziele gemäss dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) in der Berichtsperiode weitgehend erreicht worden sind. Die Kantonsregierungen teilen diese Einschätzung. Das Finanzausgleichssystem funktioniert in seiner Grundstruktur insgesamt gut. Der Systemwechsel zu einer regelgebundenen Festlegung der Ausgleichssumme mit gesetzlich garantierter Mindestausstattung im Jahr 2020 hat sich bewährt und die Verlässlichkeit des Systems erhöht.

2 Eine Minderheit der Kantonsregierungen¹ ist der Ansicht, dass die im FiLaG festgelegten Ziele, insbesondere Artikel 2b über die Verringerung der Disparitäten, in der Berichtsperiode nicht vollständig erreicht wurden und dass die Abweichungen zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen immer grösser werden.

3 Der Ressourcenausgleich reduziert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen um rund einen Drittel. Die mittel- und langfristige Entwicklung der Disparitäten vor Ausgleich ist dagegen massgeblich von der Konjunkturlage abhängig, wobei in der Berichtsperiode eine leichte Zunahme zu verzeichnen ist. Positiv zu würdigen ist in diesem Zusammenhang, dass das Ausgleichssystem seit der Reform 2020 jährlich direkt auf die Disparitätenentwicklung reagiert. Dies ist eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem alten System, als die eidgenössischen Räte die Höhe der Dotation alle vier Jahre festlegten und letztere dazwischen mechanisch fortgeschrieben wurde. Trotz gewisser Befürchtungen im Vorfeld sind die Ausgleichszahlungen nicht stagniert. So nahm die Dotation des Ressourcenausgleichs zwischen 2020 und 2024 um insgesamt 217 Millionen Franken zu. Insgesamt zeigt die Entwicklung der Ressourcenindizes seit dem Jahr 2008, dass die Disparitäten im Mittelfeld, dem die grosse Mehrheit der Kantone angehören, abnehmen. Gleichzeitig haben sich die Disparitäten zwischen den ressourcenschwächsten und den ressourcenstärksten Kantonen im Sinne der Spannweite vergrössert.

¹ Minderheitspositionen wurden in die Stellungnahme aufgenommen, sofern sie von mindestens sechs Kantonen unterstützt wurden.

4 Im Sinne der Stabilität schliessen sich die Kantonsregierungen der Haltung des Bundesrates an, in der laufenden Berichtsperiode auf eine Gesetzesrevision zu verzichten und einzig auf Verordnungsebene Anpassungen vorzunehmen. Der Finanzausgleich ist ein Pfeiler des Föderalismus, der keineswegs gefährdet werden darf. Das vorrangige Ziel der Kantone ist es deshalb, die politische Akzeptanz des Finanzausgleichs langfristig zu sichern. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe angesichts der teilweise erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen den Kantonen. In den nachfolgenden Ausführungen werden verschiedene materielle Themen aufgegriffen, die entweder auf Verordnungsstufe zu regeln sind oder im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2026-2029 zu vertiefen sein werden.

5 Eine Minderheit der Kantonsregierungen fordert, den analytischen Rahmen für die Bewertung der Mindestausstattung zu verbessern. Zu diesem Zweck sollte bereits jetzt ein neues Messinstrument entwickelt werden, um über eine technische Antwort zu verfügen und zu bestätigen, dass das derzeit gewählte Niveau der Mindestausstattung tatsächlich den zu finanzierenden Bedürfnissen und Lasten entspricht. Im Falle eines erheblichen Ungleichgewichts sowohl bei den Disparitäten als auch bei der Höhe der Dotierung sollte der Bundesrat – jedoch innerhalb eines bestimmten Rahmens – die Kompetenz für Anpassungen im Laufe der Periode haben. Es würde sich um zeitlich begrenzte, klar abgegrenzte Massnahmen handeln, mit denen schnell und punktuell auf spezifische Fälle reagiert werden kann, ohne das NFA-System zu verändern oder zu belasten.

2. Themenspezifische Bemerkungen

2.1. Ressourcenausgleich

6 Die Kantonsregierungen schliessen sich der Auffassung des Bundesrates an, dass eine Diskussion über die Mindestausstattung nach nur vier Jahren verfrüht wäre. Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent wurde im Jahr 2020 anstelle des bis 2019 geltenden Richtwerts von 85 Prozent im FiLaG verankert. Sie ist die zentrale Steuerungsgrösse des Ressourcenausgleichs und beruht auf einem in intensiven Verhandlungen errungenen Kompromiss unter den Kantonen. Die Frage der Höhe der gesetzlich garantierten Mindestausstattung ist primär politisch. Wie der Wirksamkeitsbericht zeigt, sind einer wissenschaftlich-objektiven Beurteilung enge Grenzen gesetzt. Die Frage soll jedoch im Wirksamkeitsbericht 2026–2029 wiederaufgenommen und vertieft analysiert werden.

7 Eine Minderheit der Kantonsregierungen weist darauf hin, dass die ressourcenstarken Kantone starke Anreize haben, sich noch weiter zu verbessern, die ressourcenschwachen Kantone hingegen nicht. Es droht dadurch eine Zementierung der Zustände. Nur wenigen Kantonen ist es trotzdem gelungen, ihre Position zu verbessern. Zu bemängeln ist, dass dem Bericht keine Vorschläge für realistische Alternativen zu entnehmen sind.

8 Die Kantonsregierungen begrüssen die vom Bundesrat zur Diskussion gestellte Anpassung der Berechnungsmethode der massgebenden Steuerrepartition und unterstützen die vorgeschlagene Stossrichtung zur Anpassung von Artikel 21 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), die methodisch gegenüber dem Status quo klare Verbesserungen bringen wird. Anstelle der heute sehr pauschalen Berücksichtigung der Steuerrepartitionen im Ressourcenpotenzial sollen diese neu getrennt nach natürlichen und juristischen Personen berechnet werden; Gutschriften an andere Kantone sollen auf das gesamte Steueraufkommen aufgerechnet und mit einem einheitlichen Faktor gewichtet werden. In diesem Rahmen ist auch das Thema des Grenzgängereinkommens im Ressourcenpotenzial erneut zu prüfen.

2.2. Lastenausgleich

9 Die bisherige Methode zur Gewichtung der Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich führt zu unplausiblen Ergebnissen. Die Kantonsregierungen unterstützen deshalb den pragmatischen Vorschlag des Bundesrates, die durchschnittlichen Gewichte der Jahre 2021–2023 in der FiLaV zu fixieren und nicht mehr jährlich neu zu berechnen. Zugleich begrüssen sie die Empfehlung des politischen Steuerorgans des Finanzausgleichs, im Wirksamkeitsbericht 2026–2029 alle Indikatoren des Lastenausgleichs und deren Gewichtung zu überprüfen. In diesem Rahmen wird auch die Definition der Steilheit als Indikator des geografisch-topografischen Lastenausgleichs zur Diskussion zu stellen sein.

10 Die Kantonsregierungen schliessen sich der Haltung des Bundesrates an, dass die Festlegung der Mittel im Lastenausgleich unverändert gemäss Artikel 9 FiLaG erfolgen soll.

2.3. Härteausgleich

11 Die Kantonsregierungen teilen die Auffassung des Bundesrates, dass der Härteausgleich beibehalten und weiterhin jährlich um fünf Prozent reduziert werden soll. Der Härteausgleich war 2008 ein zentrales Element der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund - Kantone (NFA) und trug massgeblich zur Akzeptanz des Systemwechsels bei. Im Jahr 2024 erhalten sechs Kantone Zahlungen aus dem Härteausgleich.

2.4. Temporäre Abfederungsmassnahmen

12 Die Kantonsregierungen erwarten, dass der Bundesrat seiner Verpflichtung aus der Botschaft vom 28. September 2018 nachkommt, die entsprechenden Mittel nach Auslaufen der temporären Abfederungsmassnahmen weiterhin zugunsten der Kantone einzusetzen. Aus Sicht der Kantone sind die Abfederungsmassnahmen in der Übergangsperiode gerechtfertigt. Eine unbefristete Verlängerung ist jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Es braucht deshalb eine Lösung, wie diese Mittel langfristig zugun-

ten der Kantone eingesetzt werden können. Der Vorschlag des politischen Steuerorgans, die Verwendung der Mittel in einem künftigen Projekt zur Aufgabenentflechtung zu prüfen, wird vor diesem Hintergrund begrüsst.

13 Eine Minderheit der Kantonsregierungen beantragt, die frei werdenden Bundesmittel zur Aufstockung des SLA zu verwenden. Dadurch würden sie weiterhin im System des Finanzausgleichs bleiben und sowohl ressourcenstarken als auch ressourcenschwachen Kantonen zugutekommen. Wie im Wirksamkeitsbericht festgehalten, ist der SLA im Vergleich zum GLA nach wie vor unterdotiert.

2.5. Ergänzungsbeiträge

14 Die Kantonsregierungen fordern, dass im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts die Auswirkungen des Auslaufens der Ergänzungsbeiträge untersucht werden. Je nach Ergebnis der Analyse soll eine Verlängerung der Ergänzungsbeiträge oder eine Integration des vom Bund finanzierten Beitrags von 180 Millionen Franken in das Ausgleichssystem geprüft werden.

2.6. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

15 Die Kantonsregierungen begrüssen die vertiefte Analyse der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung im Rahmen des Wirksamkeitsberichts. Der Bericht würdigt die im Vorfeld durch die KdK geleisteten Arbeiten ausführlich und kommt zum Schluss, dass die interkantonale Zusammenarbeit insgesamt gut funktioniert und einen wichtigen Beitrag für eine effiziente und bedürfnisgerechte Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen leistet. Damit wirkt die interkantonale Zusammenarbeit auch einer übermässigen Zentralisierung entgegen.

16 Optimierungspotenzial wurde bei der Ermittlung und Festlegung der Abgeltungen geortet. Der aktualisierte Kommentar sowie der neue Leitfaden der KdK zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), die an der Plenarversammlung vom 22. September 2023 verabschiedet wurden, nehmen diese Themen auf. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz sollen kostendeckende Abgeltungen bei voller Mitsprache angestrebt werden. Die neuen Instrumente sollen die Kantone darin unterstützen, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in künftigen Verhandlungen noch stärker in diesem Sinne auszugestalten.

17 Eine Minderheit der Kantonsregierungen fordert, dass die Finanzflüsse und die Kostendeckung in der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich regelmässig berechnet und ausgewiesen werden, damit bei diesem Pfeiler des NFA die gleiche Transparenz herrscht wie beim Ressourcen- und Lastenausgleich.

18 Eine weitere Minderheit fordert, dass konkrete Massnahmen erarbeitet werden, um eine vollkostendeckende Abgeltung für die leistungserbringenden Kantone zu gewährleisten und pauschale Abzüge für Standortvorteile auszuschliessen. Allfällige Standortabzüge sind nach objektiven Kriterien zu quantifizieren, wobei es zu keiner Doppelzählung mit dem Ressourcenausgleich kommen darf.

2.7. Politisches Steuerungsorgan und Begleitung des Wirksamkeitsberichts

19 Auf Vorschlag der Kantonsregierungen wurde 2019 ein politisches Steuerungsorgan für den Finanzausgleich mit Vertretungen des Bundes, der KdK sowie der ressourcenstarken und der ressourcenschwachen Kantone eingesetzt. Das Steuerungsorgan hat sich aus Sicht der Kantone bewährt. Es erlaubt kontinuierliche politische Rückmeldungen und Einschätzungen zu den in der Berichtsperiode behandelten Themen und stärkt die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen. Mit Blick insbesondere auf die langfristige Akzeptanz des Finanzausgleichs ist dies eine wichtige Ergänzung der Arbeitsgruppen auf technischer Ebene.

20 Um die langfristige Fortführung der Zusammenarbeit im politischen Steuerungsorgan zu gewährleisten, sprechen sich die Kantonsregierungen dafür aus, dass dieses in seiner heutigen Form in die FiLaV aufgenommen wird. In diesem Zusammenhang sollen auch das Verhältnis des Steuerungsorgans zur Fachgruppe Wirksamkeitsbericht und deren Aufgaben geprüft werden.