

Stellungnahme

Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

Plenarversammlung vom 28. Juni 2018

An der Plenarversammlung vom 28. Juni 2018 haben die Kantonsregierungen über den 3. Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs beraten und folgende Position verabschiedet.

1. Allgemeine Bemerkungen

- 1 Der nationale Finanzausgleich soll die kantonale Finanzautonomie stärken und stellt deshalb einen zentralen Baustein für den Föderalismus und den nationalen Zusammenhalt dar. Aufgrund der institutionellen Bedeutung des Finanzausgleichs für den Bund und die Kantone ist es entscheidend, ihn langfristig zu erhalten. Das System des nationalen Finanzausgleichs muss eine Stütze des Föderalismus bleiben.
- 2 Die Grundstruktur des nationalen Finanzausgleichssystems, die auf dem Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich beruht, wird nicht in Frage gestellt. Gemäss dem 3. Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs hat der nationale Finanzausgleich seine Ziele weitgehend erreicht. Die Kantone teilen die Einschätzung des Bundesrates: Der nationale Finanzausgleich hat sich insgesamt bewährt. Aus Sicht der Kantone sind aus den unten genannten Gründen aber dennoch Anpassungen am Ausgleichssystem vorzunehmen.
- 3 Die kontroverse Debatte über das Dotationsvolumen des Ressourcenausgleichs hat im Jahr 2015 zu erheblichen Spannungen im Bundesparlament und zwischen den Kantonen geführt. Wenn die Dotation mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials fortgeschrieben wird, kann die Dynamik der steigenden Einnahmen in den Ressourcenausgleich die Spannungen erhöhen. Es besteht die Gefahr, dass das heutige System überfordert wird, worunter die Akzeptanz des Finanzausgleichs zu leiden hätte.
- 4 Der heute praktizierte Ressourcenausgleich reagiert nicht adäquat auf die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen am Ressourcenpotenzial der Kantone. Eigentlich sollte die Ausgleichssumme insgesamt zu- bzw. abnehmen, wenn sich die Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Kantonen vergrössern oder verkleinern. Diese an sich logische Wirkung erzielt das heutige Ausgleichssystem aber nicht, weil es die Entwicklung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone zu wenig berücksichtigt.
- 5 Die Kantone sind als Partner aufeinander zugegangen und sind sich ihrer Verantwortung bewusst, dass die Solidarität keine Einbahnstrasse darstellt. Sie unterstützen die Gesamtlösung, die im Bericht «Optimierung des Finanzausgleichs» der von Franz Marty geleiteten politischen Arbeitsgruppe der Kantone vom 15. Dezember 2016 vorgeschlagen wurde. Diese Lösung ermöglicht eine Stärkung des nationalen Finanzausgleichssystems.

- 6** Am 17. März 2017 haben die Kantonsregierungen den Eckwerten für ein integrales Gesamtpaket zur Optimierung des nationalen Finanzausgleichs zugestimmt. Die vorgeschlagene Lösung bezweckt eine Anpassung der Regeln für die Dotation des Ressourcenausgleichs. Neue Steuerungsgrösse wird die gesetzlich garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons sein. Die Einzahlung des Bundes in den Ressourcenausgleich wird auf das verfassungsmässige Maximum von 150 Prozent der Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone angehoben. Zur Abfederung des Wechsels zum neuen System wird vorgeschlagen, eine Übergangsperiode von drei Schritten vorzusehen.
- 7** Die Lösung zur Optimierung des Finanzausgleichs trägt den Interessen aller Kantone Rechnung. Die ressourcenschwachen Kantone können sich auf eine garantierte Mindestausstattung verlassen, während die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone und des Bundes nur noch vom definierten Ausgleichsbedarf abhängig sind. So kann die Steuerung des Ressourcenausgleichs von politischen Gegensätzen entlastet werden.
- 8** Die Kantone unterstützen die Vorschläge des Bundesrates für die Optimierung des Finanzausgleichs. Diese entsprechen den von der Plenarversammlung der KdK am 17. März 2017 gefassten Beschlüssen. Die Kantone erwarten vom Bundesrat aber, dass er eine Lösung für die Aufteilung der frei werdenden Bundesmittel unter den Kantonen im Rahmen des Ressourcenausgleichs vorschlägt. Diese zentrale Forderung der Kantone für die Optimierung des Finanzausgleichs wird im 3. Wirksamkeitsbericht des nationalen Finanzausgleichs nicht behandelt.
- 9** Die Kantone schlagen vor, dass die erste Hälfte der frei werdenden Bundesmittel dauerhaft in den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) fliesst. Die andere Hälfte der frei werdenden Bundesmittel wird zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Optimierung des Finanzausgleichs im Sinne einer temporären Übergangshilfe für eine erste Dauer von 6 Jahren zugunsten der ressourcenschwachen Kantone (pro Kopf) verwendet. Dieser Beitrag wird nach 5 Jahren neu geprüft. Die frei werdenden Bundesmittel sollen zugunsten aller Kantone eingesetzt werden. Indem der Bund sein Engagement zugunsten der Kantone nicht verringert, trägt er zur Stärkung des nationalen Zusammenhalts bei, stärkt die gesamtschweizerische Solidarität und unterstützt den von den Kantonen erreichten politischen Kompromiss für die Optimierung des nationalen Finanzausgleichs. Die Kantonsregierungen verlangen, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments einen Vorschlag für die Aufteilung der frei werdenden Bundesmittel zugunsten der Kantone präsentiert. Die Zustimmung zum Kompromissvorschlag setzt die vollständige Anerkennung der Lösung der Kantone voraus.
- 10** Die Lösung der Kantone entpolitisiert die Diskussion über die Festlegung der Ausstattung des Ressourcenausgleichs und knüpft sie an ein klares Kriterium. Die eidgenössischen Räte werden sich auf die strategische Steuerung des nationalen Finanzausgleichs konzentrieren können, indem sie die Parameter für die Berechnung der Ausgleichssummen im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) festlegen.
- 11** Die Kantone weisen mit Nachdruck darauf hin, dass es sich bei der Lösung der Kantone um ein integrales Gesamtpaket handelt, das erst nach langen Verhandlungen und Zugeständnissen von allen Seiten zustande kam. Der Spielraum für weitere Justierungen mit finanziellen Verschiebungen unter den Kantonen ist politisch ausgeschöpft.

2. Antworten auf die Fragen

2.1 Ressourcenausgleich

Frage 1: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Ressourcenausgleich neu über die Garantie einer Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden soll, womit die Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre entfallen wird?

12 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, wonach der Ressourcenausgleich über die Garantie einer Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden soll.

13 Die heutige Berechnungsmethode des Ressourcenausgleichs muss angepasst werden, damit sich die Ausgleichszahlungen stärker an der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen orientieren. Der heute praktizierte Ressourcenausgleich reagiert nicht adäquat auf die Entwicklung der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit gemessen am Ressourcenpotenzial der Kantone. Obwohl die Disparitäten abnehmen, können die Einzahlungen von Bund und Kantonen in den Ressourcenausgleich ansteigen. Und umgekehrt können die Auszahlungen stagnieren, obwohl die Disparitäten zunehmen. Die Ausgleichssumme kann folglich je nach Konstellation entweder zu hoch oder zu tief angesetzt werden. Diese Asymmetrie entsteht, weil die Bundesversammlung die Dotation des Ressourcenausgleichs jeweils vier Jahre im Voraus festsetzt und weil die Ausgleichssumme jährlich der Entwicklung des Ressourcenpotenzials angepasst wird. Über mehrere Beitragsperioden hinweg wirkt sich dieser Systemfehler zunehmend stärker aus. Wie die Auseinandersetzungen inner- und ausserhalb der eidgenössischen Räte 2015 gezeigt haben, ist eine Korrektur nach heutigem Steuerungsmodus kaum oder nur teilweise möglich.

14 Die eidgenössischen Räte lenken den Ressourcenausgleich auf dem Weg der Gesetzgebung und nicht mehr alle vier Jahre über einen Bundesbeschluss, der die Höhe der Dotation festsetzt. Das Parlament bleibt jedoch für die politische Steuerung verantwortlich. Es wird die Kompetenz haben, die Grundsätze und Parameter des Ausgleichsystems im Gesetz zu verankern. Die Dotation des Ressourcenausgleichs würde sich nach der Höhe der garantierten Mindestausstattung und der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen richten. Die bisher progressive Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone soll dabei beibehalten werden. Der Vorschlag des Bundesrates führt dazu, dass die Dotation stabiler und die Volatilität der Zahlungen geringer würden.

Frage 2: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass diese garantierte Mindestausstattung gemäss dem Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen auf 86,5 Prozent des nationalen Durchschnitts festzulegen sei?

15 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, der die Festlegung der garantierten Mindestausstattung auf 86,5 Prozent des nationalen Durchschnitts vorsieht.

- 16 Die Steuerungsgrösse von 86,5 Prozent ist das Ergebnis des politischen Kompromisses zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Kantonen. Aufgrund der Erfahrungen in der Parlamentsdebatte von 2015 und angesichts der Tatsachen, dass der Index des schwächsten Kantons seit einigen Jahren deutlich über der 85 Prozent-Marke liegt, wäre es wenig zielführend, eine tiefere Mindestausstattung vorzuschlagen. Eine garantierte Mindestausstattung von über 86,5 Prozent hätte politisch aber kaum Chancen. Da die Ausgleichszahlungen mit dem Vorschlag der KdK gegenüber heute geringer ausfallen, soll die garantierte Mindestausstattung nicht sofort, sondern in drei Schritten auf 86,5 Prozent reduziert werden. Diese Übergangsregelung trägt zur Glättung der Volatilität der Beitragszahlungen bei.

Frage 3: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen zu modifizieren sei, so dass erstens Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen und dass zweitens die Progression der Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex von 70 bis 100 Punkten so modifiziert wird, dass die Grenzabschöpfung gesenkt und damit der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?

- 17 **Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, wonach die Kantone mit einem Ressourcenindex unter 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen und andererseits die Progression der Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex von 70 bis 100 Punkten so modifiziert wird, dass die Grenzabschöpfung gesenkt und damit der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird.**
- 18 Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates werden die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone wie heute auf die ressourcenschwächsten Kantone konzentriert und nach einer progressiven Berechnungsmethode vorgenommen. Zudem verhindert der Vorschlag des Bundesrates, dass die Dotation hauptsächlich vom ressourcenschwächsten Kanton bestimmt wird. Er reduziert auch die Volatilität der Ausgleichszahlungen über den Zeitverlauf.

Frage 4: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?

- 19 **Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen.**
- 20 Die Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial war in den beiden vorangegangenen Wirksamkeitsberichten analysiert worden. Aufgrund der Ergebnisse des ersten Berichts wurde die Gewichtung von 100 Prozent auf 75 Prozent herabgesetzt mit der Begründung, dass die Grenzlage für die betroffenen Kantone eine spezielle Situation darstelle und grenzüberschreitende Spillover-Effekte nicht im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs internalisiert werden könnten. Im zweiten Bericht wurde die Frage wieder aufgenommen und festgestellt, dass die Gewichtung der Grenzgängereinkommen nicht vermindert werden müsse. Gemäss den Ergebnissen der im Rahmen des 3. Wirksamkeitsberichts vorgenommenen Analyse muss die Gewichtung nicht angepasst werden. Der Faktor 75 Prozent berücksichtigt indirekt die von den Grenzgängern verursachten Kosten in den Kantonen und Gemeinden der Grenzkantone.

Frage 5: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, den Faktor Alpha, d. h. die Art und Weise der Berücksichtigung des Vermögens im Ressourcenpotenzial, neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt abzustützen?

21 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrats, der vorsieht, dass der Faktor Alpha, d. h. die Art und Weise der Berücksichtigung des Vermögens im Ressourcenpotenzial, neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt abgestützt wird.

22 Die heutige Berechnungsweise hat zur Folge, dass der Faktor Alpha im Zeitverlauf relativ stark variiert, was zu Strukturbrüchen führt. Künftig wird der Faktor Alpha auf Basis der relativen steuerlichen Ausschöpfung jeweils jährlich berechnet werden. Diese neue Berechnungsweise orientiert sich am Konzept der Zeta-Faktoren, die mit der STAF eingeführt werden sollen. Sie reduziert die Variabilität des Faktors Alpha deutlich und wirkt sich damit stabilisierend auf das System aus. Mit dem Vorschlag des Bundesrates wird die Berechnung des Faktors Alpha vereinfacht und stärker der fiskalpolitischen Realität angepasst. Die Vermögen würden so in das Ressourcenpotenzial einfließen, wie sie sich effektiv durch die Kantone im Durchschnitt besteuern lassen, und nicht in Form eines theoretischen Werts einer geschätzten Wertsteigerung. Zudem würde Alpha so nicht mehr von der Lage innerhalb eines Konjunkturzyklus abhängen. Auch wenn bei dieser Methode die effektive fiskalische Ausschöpfung verwendet wird, so ist die Gefahr einer Beeinflussung durch einzelne Kantone gering. Kein Kanton ist in der Lage, das gesamtschweizerische Mittel massgeblich zu beeinflussen.

2.2 Lastenausgleich

Frage 6: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, den Grundbeitrag des Lastenausgleichs im Gesetz (FiLaG) zu verankern und mit der Teuerung fortzuschreiben, so dass, wie beim Ressourcenausgleich, auf eine Festlegung alle vier Jahre verzichtet werden kann?

23 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, wonach der Grundbeitrag des Lastenausgleichs im Gesetz (FiLaG) verankert und mit der Teuerung fortgeschrieben wird.

24 Der Vorschlag des Bundesrates ergibt sich aus der Position der Kantone für die Optimierung des Finanzausgleichs. Mit der Einführung einer garantierten Mindestausstattung im Ressourcenausgleich wird das Bundesparlament den Finanzausgleich über das FiLaG steuern. Folglich wird es nicht mehr alle vier Jahre die Grundbeiträge beim Ressourcenausgleich festlegen.

2.3 Härteausgleich

Frage 7: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei nicht aufzuheben, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent zu reduzieren?

25 Die Kantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, wonach der Härteausgleich nicht aufgehoben, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent reduziert werden soll.

- 26 Der Härteausgleich war integraler Bestandteil der NFA-Vorlage, welche am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen wurde. Für die jährlichen Beitragsleistungen aus dem Härteausgleich an die anspruchsberechtigten Kantone wurde die Globalbilanz 2004/05 im Sommer 2007 aktualisiert und definitiv berechnet. Zudem sind in der 3. Finanzausgleichsperiode keine neuen Faktoren aufgetreten, welche eine Anpassung der in der Volksabstimmung gutgeheissenen Grundstruktur des Finanzausgleichs rechtfertigen würden. Nebst dem jährlichen Rückgang von 5 Prozent reduzierte sich das Volumen auch, weil zwei Kantone seit der Einführung der NFA ressourcenstark wurden und deshalb auf den Härteausgleich verzichten mussten. Die Kantonsregierungen laden den Bundesrat ein, das Anliegen nach einer Übergangsfrist hinsichtlich des Ausscheidens aus dem Härteausgleich aufgrund der STAF zu prüfen. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht und die Arbeitsgruppe "Aufgaben und Finanzen Bund-Kantone" sind einzubeziehen.

2.4. Periodizität des Wirksamkeitsberichts

Frage 8: Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Evaluation des Finanzausgleichs und damit die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts nicht mehr alle vier, sondern alle sechs Jahre durchzuführen?

- 27 **Die Kantone beantragen, dass die nächste Evaluation ausserordentlich für eine Periode von 6 Jahren (2020–2025) vorgenommen wird. Anschliessend sollen die Evaluationen wieder alle 4 Jahre vorgenommen werden.**
- 28 Der Verzicht auf die Festlegung der Grundbeiträge beim Ressourcen- und Lastenausgleich erklärt, weshalb die Finanzausgleichsperiode einmalig von vier auf sechs Jahre verlängert werden soll. Im Übrigen haben die Erfahrungen mit der Erarbeitung der beiden ersten Wirksamkeitsberichte gezeigt, dass eine Evaluationsperiode von vier Jahren eher kurz ist. Änderungen zeichnen sich im Finanzausgleich nur langsam ab. Zudem bestehen relativ grosse zeitliche Verzögerungen zwischen dem Referenzjahr und den Bemessungsjahren des Ressourcenpotenzials.

2.5. Weitere Bemerkungen

Frage 9: Haben Sie weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht bzw. zu den Vorschlägen des Bundesrates für die Anpassung des FiLaG?

2.5.1 Frei werdende Bundesmittel

- 29 **Die Kantonsregierungen verlangen vom Bundesrat, die frei werdenden Bundesmittel wie folgt zu verwenden:**
- **Die erste Hälfte der frei werdenden Bundesmittel fliesst dauerhaft in den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA).**
 - **Die zweite Hälfte der frei werdenden Bundesmittel wird zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Optimierung des Finanzausgleichs im Sinne einer temporären**

Übergangshilfe für eine erste Dauer von 6 Jahren zugunsten der ressourcenschwachen Kantone (pro Kopf) verwendet.

- **Nach 5 Jahren wird neu geprüft, ob und in welchem Umfang die Übergangshilfe fortgesetzt werden soll. Mittel, die nicht mehr für die Übergangshilfe verwendet werden, sind zugunsten aller Kantone einzusetzen.**
- **Wenn ein ressourcenschwacher Kanton während der Dauer der Übergangshilfe ressourcenstark wird, entfallen bisherige Zahlungen an den neu ressourcenstarken Kanton. Die dadurch frei werdenden Mittel der Übergangshilfe werden unter den verbleibenden ressourcenschwachen Kantone neu aufgeteilt. Wird ein ressourcenstarker Kanton während der Dauer der Übergangshilfe ressourcenschwach, hat er keinen Anspruch auf Mittel aus der Übergangshilfe.**

- 30** Der Vorschlag, die Hälfte der frei werdenden Bundesmittel im Sinne einer temporären Übergangshilfe von 2020 bis 2025 zugunsten der ressourcenschwachen Kantone (pro Kopf) einzusetzen, präzisiert den Eckwert des Gesamtpaketes betreffend die Verwendung der frei werdenden Bundesmittel, wobei die diesbezüglich ursprünglich vorgesehene Dauer von 2 auf 6 Jahre verlängert wird. Um die Verfassungsmässigkeit sicherzustellen, ist eine zeitliche Beschränkung vorzusehen. Dies hat den Vorteil, dass nach Ablauf der vorgeschlagenen Dauer die direkten Auswirkungen der STAF bekannt sein werden und deren Ergebnisse berücksichtigt werden können. Die Kantone beantragen, die finanziellen Auswirkungen auch für die Jahre 2020 und 2021 zu simulieren und den Kantonen offen zu legen.

2.5.2 Politische Steuerung des Finanzausgleichs

- 31 Die Kantone fordern, dass eine politische Steuergruppe für den Finanzausgleich eingesetzt wird. Die Steuergruppe ist einerseits paritätisch zwischen Bund und Kantonen und andererseits innerhalb der Kantonsvertretung paritätisch zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen zu besetzen. Sie hätte den Auftrag, die Entwicklung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs periodisch zu beurteilen und allenfalls erforderliche Änderungen vorzubereiten. Die schon aktiven technischen Arbeitsgruppen (Fachgruppe Wirksamkeitsbericht und Fachgruppe Qualitätssicherung) bleiben bestehen und unterstützen die politische Steuergruppe fachlich.**
- 32** Schon während der Aufbau- und Projektphase der NFA bestand ein politisches Steuerungsorgan, dem gleich viele Vertreter des Bundesrates und der Kantonsregierungen angehörten. Es hat sich bewährt und war massgebend für den Projekterfolg. Die Erfahrungen mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich zeigen, dass es ratsam ist, die Entwicklung des Finanzausgleichs nicht nur auf technischer Ebene zu begleiten, sondern die notwendigen Verbesserungen auch politisch zu beurteilen.

2.5.3 Evaluation der interkantonalen Zusammenarbeit

- 33 Die Kantone beantragen eine Evaluation zu den Grundsätzen und zur Zielerreichung der interkantonalen Zusammenarbeit. Auf der Grundlage der Evaluation sollen gegebenenfalls Massnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit vorgeschlagen werden. Die Kantone sind bei der Evaluation einzubeziehen.**

- 34** Die Kantone sind der Ansicht, dass die Zusammenfassung der Verträge im Wirksamkeitsbericht (Kapitel 4.8) nicht genügt. Es fehlen eine Analyse zur qualitativen und quantitativen Umsetzung der ursprünglich angestrebten Ziele des NFA, insbesondere zur Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten, und eine gerechte Verteilung der Lasten anhand der Nutzniessung. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildete bei der Ausarbeitung der Neugestaltung des Finanzausgleichs einen zentralen Bestandteil des NFA-Gesamtkonzepts.