

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 8. März 2017

### **222. Optimierung des Finanzausgleichs Bund – Kantone, Schlussbericht und Antrag (Schreiben an die Konferenz der Kantons- regierungen)**

#### **1. Ausgangslage**

Das Bundesparlament legt alle vier Jahre auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts des Bundes die Höhe des Grundbeitrags der Ressourcenausgleichszahlungen fest, nächstes Mal 2019 für die Periode 2020–2023. Innerhalb der Vierjahresperiode wächst der Beitrag in den Ressourcenausgleich (Dotation) gemäss der Veränderung des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials. Der Beitrag der ressourcenstarken Kantone wächst gemäss der Veränderung ihres Ressourcenpotenzials insgesamt. Aufgrund dieses Mechanismus nimmt die Dotation stetig zu.

Bei der letzten Beratung in den eidgenössischen Räten 2015 für die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs für die Periode 2016–2019 entbrannte zwischen den ressourcenschwachen und den ressourcenstarken Kantonen ein Streit. Der Bundesrat beantragte eine Senkung der Dotation auf das gesetzliche Mindestziel, sodass der schwächste Kanton nach Ausgleich 85% des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials erreicht. Die Mehrheit der Nehmerkantone konnte sich schliesslich durchsetzen, und die vom Bundesrat vorgeschlagene massvolle Kürzung der Ressourcenausgleichszahlungen wurde auf die Hälfte gekürzt.

Damit sich die Spannungen zwischen den Kantonen nicht wiederholen, beschloss die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 25. September 2015, eine paritätisch zusammengesetzte politische Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt Regierungsrat Franz Marty mit je drei Mitgliedern aus ressourcenstarken Kantonen (Zürich, Zug, Genf) und ressourcenschwachen Kantonen (St. Gallen, später ersetzt durch Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, Wallis) einzusetzen, um Empfehlungen zur Verbesserung des Finanzausgleichssystems Bund – Kantone auszuarbeiten. Am 3. März 2016 verabschiedete die politische Arbeitsgruppe ihren ersten Bericht, den die KdK den Kantonsregierungen zur Stellungnahme unterbreitete. Der Regierungsrat unterstützte die Empfehlungen der Arbeitsgruppe als politisches Gesamtpaket zur Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs (RRB Nr. 478/2016). Eine Mehrheit der Kantonsregierungen (20) erklärte sich in der Vernehmlassung zwar bereit, den

Ressourcenausgleich von einer politischen Diskussion zu entkoppeln und die Ausgleichssumme aufgrund der Disparitäten bzw. eines Mindestziels zu steuern. Wesentliche Elemente des Berichts waren jedoch umstritten und fanden keine ausreichende Akzeptanz. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) beantragte daher an der Plenarversammlung vom Mai 2016 die Verschiebung des Beschlusses. Die Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2016 folgte dem Antrag der FDK und erteilte der politischen Arbeitsgruppe den Auftrag, die Arbeiten mit einem Zusatzbericht zu vertiefen.

Im Oktober 2016 wurde der Entwurf des Zusatzberichts allen Mitgliedern der FDK zugestellt. Der Schlussbericht konnte, nach beidseitigem Entgegenkommen der ressourcenstarken und der ressourcenschwachen Kantone, im Dezember 2016 endgültig verabschiedet werden. An der FDK-Plenarversammlung vom 27. Januar 2017 beschloss die FDK, den sieben Empfehlungen des Schlussberichts im Sinne von Eckwerten für ein integrales Gesamtpaket zuzustimmen. Zusätzlich wurden weitere Vertiefungsarbeiten innerhalb der Eckwerte durch die technische Arbeitsgruppe NFA-Wirksamkeitsbericht gefordert.

## 2. Schlussbericht der politischen Arbeitsgruppe

Der Schlussbericht der politischen Arbeitsgruppe enthält sieben Empfehlungen zur Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs, die als integrales Gesamtpaket zu beurteilen sind. Die Elemente des Gesamtpakets wurden im Vergleich zum ersten Bericht (RRB Nr. 478/2016) wie folgt verändert:

<b>Elemente des optimierten Finanzausgleichs, Schlussbericht der politischen Arbeitsgruppe</b>	<b>Änderungen zum ersten Bericht vom 3. März 2016 (vgl. RRB Nr. 478/2016)</b>
1. Die Ausgleichssumme für den Ressourcenausgleich wird nicht mehr durch die Bundesversammlung, sondern über gesetzliche Vorgaben festgelegt.	<i>Keine Änderung (Empfehlung 1)</i>
2. Die Ausgleichssumme, die für den Ressourcenausgleich bereitgestellt wird, richtet sich nach dem Ausgleichsbedarf und garantiert die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons.	<i>Keine Änderung (Empfehlung 1)</i>
3. Die garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons beträgt 86,5% des schweizerischen Durchschnitts. Liegt dieser Wert vor dem Inkrafttreten des optimierten Finanzausgleichs über oder unter 86,5%, wird die Anpassung in einer Übergangsperiode von drei Jahren in gleichmässigen Schritten vollzogen.	<i>Das Mindestziel wurde von 86,0% auf 86,5% erhöht. Zudem wurde eine dreijährige Übergangsfrist eingeführt. (Empfehlung 2)</i>

<b>Elemente des optimierten Finanzausgleichs, Schlussbericht der politischen Arbeitsgruppe</b>	<b>Änderungen zum ersten Bericht vom 3. März 2016 (vgl. RRB Nr. 478/2016)</b>
4. Die Einzahlungen des Bundes und der ressourcenstarken Kantone in den Ressourcenausgleich entsprechen dem Ausgleichsbedarf für die ressourcenschwachen Kantone und werden jährlich neu berechnet. Die Einzahlung des Bundes wird auf das verfassungsmässige Maximum von 150% der Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone angehoben.	<i>Keine Änderung (Empfehlung 3)</i>
5. Die finanzielle Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich wird während der Übergangsperiode je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) und der ressourcenschwachen Kantone verwendet. Nach Ablauf der Übergangsperiode wird die Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den SLA eingesetzt. Die Dotation für den geografisch-topografischen Lastenausgleich ist aufrecht zu erhalten und mindestens der Teuerung anzupassen.	<i>Die Verwendung wurde präzisiert und die bevorzugte Mittelzuteilung für den SLA wurde so eingeschränkt, dass die Hälfte der Mittel für die ressourcenschwachen Kantone zu verwenden ist. (Empfehlung 6)</i>
6. Die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone werden wie heute auf die ressourcenschwächsten Kantone konzentriert und nach einer progressiven Berechnungsmethode vorgenommen. Anspruchsberechtigt sind ohne Einschränkung alle Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 100 Punkten. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.	<i>Keine Änderung (Empfehlung 4)</i>
7. Es wird ein paritätisch besetztes politisches Steuerungsorgan für den Finanzausgleich eingesetzt, dem Mitglieder des Bundesrates und der Kantonsregierungen angehören. Das politische Steuerungsorgan beurteilt periodisch die Entwicklung des Ressourcen- und Lastenausgleichs und bereitet allenfalls erforderliche Änderungen vor. Die heute schon aktiven technischen Arbeitsgruppen bleiben bestehen und beraten und unterstützen das politische Steuerungsorgan.	<i>Keine Änderung (Empfehlung 8)</i>

<b>Verzicht auf folgende Elemente des Berichts vom 3. März 2016:</b>	<b>Begründung für den Verzicht</b>
– Die Auszahlungen an Kantone mit Ressourcenindex zwischen 90 und 100 werden schrittweise gekürzt.	<i>Diese Empfehlung wurde in der Vernehmlassung von einer klaren Mehrheit der ressourcenschwachen Kantone abgelehnt. (Empfehlung 5)</i>
– Die Reduktion des Gewichts der Gewinne der juristischen Personen zur Ermittlung des Ressourcenpotenzials wird vor dem Übergang zur Unternehmenssteuerreform III geprüft.	<i>Eine erneute Prüfung bzw. Anpassung durch eine zusätzliche Übergangsregelung 2020–2022 wurde als unverhältnismässig beurteilt. (Empfehlung 7)</i>

### **3. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zürich**

Die Arbeitsgruppe hat die finanziellen Auswirkungen unter Einbezug der Übergangsregelung für 2020–2022 auf der Grundlage der BAK-Prognosen vom Juli 2016 ermittelt. Gemäss BAK-Prognosen wird der ressourcenschwächste Kanton 2019 nach Ressourcenausgleich eine Mindestausstattung von 88,9% des Schweizer Durchschnitts erreichen (2017: 87,8%). Diese Mindestausstattung soll mit dem neuen Steuerungsmodus in drei gleichmässigen Schritten abgebaut werden. Die ressourcenstarken Kantone und der Bund werden dadurch im Ressourcenausgleich zunehmend entlastet, wobei der Bund diese Mittel im Übergang je zur Hälfte für den SLA bzw. für die ressourcenschwachen Kantone einsetzen soll.

Das Gesamtpaket gemäss Schlussbericht würde den Kanton Zürich ab 2020 um rund 70 Mio. Franken entlasten. Die Zahl ist jedoch mit Vorbehalt zu beurteilen, da die zugrunde liegende BAK-Prognose mit grosser Unsicherheit behaftet ist. Die Zahlungen des Kantons Zürich hängen zudem von der Entwicklung des eigenen Potenzials, derjenigen der anderen Geberkantone und der Entwicklung der Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und der ressourcenschwachen Kantone ab.

Der neue Modus zur Steuerung der Dotation des Ressourcenpotenzials enthält auch Risiken für die mittel- bis langfristigen Ressourcenausgleichszahlungen:

- Die ressourcenstarken Kantone werden im Vergleich zum geltenden NFA-System dann stärker belastet, wenn die Disparitäten zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen wieder zunehmen. Würde zum Beispiel ein (grosser) Nehmerkanton einen wirtschaftlichen Einbruch erleiden, so hat dies im geltenden NFA-Modell keine Auswirkungen auf die Zahlungen der Geberkantone. Mit dem neuen Steuerungsmodus müssen der Bund und die ressourcenstarken Kantone in diesem Fall höhere Beiträge leisten, um das Mindestziel zu gewährleisten.

- Die Abschaffung des kantonalen Sonderstatus und die Einführung von Zeta-Faktoren bzw. die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform wird sich sehr unterschiedlich auf den Ressourcenindex der einzelnen Kantone auswirken. Sofern die Disparitäten höher sind, führt dies im neuen Steuerungsmodell zu stärker wachsenden Ressourcenausgleichszahlungen. Allerdings lässt sich dieser Effekt heute noch nicht richtig abschätzen.

#### **4. Beurteilung des Schlussberichts der politischen Arbeitsgruppe**

Aus Sicht der Kantons Zürich ist das integrale Gesamtpaket mit den sieben Empfehlungen zur Optimierung des Nationalen Finanz- und Lastenausgleichs zu unterstützen. Der Gesamtkompromiss verbessert den geltenden Finanz- und Lastenausgleich in wesentlichen Punkten. Insbesondere wird die geltende Überdotation wenigstens zum Teil abgebaut, die Solidarhaftung gemildert, die Festlegung der Ausgleichssumme entpolitisiert und ihr Wachstum am Bedarf ausgerichtet. Schliesslich wird die ungenügende Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten etwas verbessert.

Im Vergleich zum Bericht vom März 2013 sind die ressourcenstarken Kantone den ressourcenschwachen Kantonen zwecks Erzielung eines Kompromisses in bedeutenden Punkten entgegengekommen. Insbesondere wurde das Mindestziel von 86,0% auf 86,5% erhöht, eine dreijährige Übergangsregelung gewährt und auf einen Anreizmechanismus für ressourcenschwache Kantone mit einem Index von über 90 sowie auf eine sofortige tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen verzichtet. In den internen Verhandlungen haben sich die ressourcenstarken und die ressourcenschwachen Kantone stark angenähert. Beide Seiten betonten, dass sie mit dem Kompromiss bis ans Äusserste des Tragbaren gegangen seien. Das Gesamtpaket kann insgesamt als tragfähiger Kompromiss beurteilt werden. Eine gemeinsame Lösung der Kantone stärkt den Föderalismus und die Position der Kantone gegenüber dem Bund.

Den Anträgen der KdK gemäss Dispositiv ist zuzustimmen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (auch per E-Mail an mail@kdk.ch):

Mit Schreiben vom 10. Februar 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis am 15. März 2017 ihre Position zum Schlussbericht zur Optimierung des Finanzausgleichs bzw. zum Antrag des Leitenden Ausschusses Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### 1. Position des Kantons Zürich

– Zustimmung zum Antrag I mit folgender redaktioneller Ergänzung (fett):

– Dem Antrag des Schlussberichts zur Optimierung des **Ressourcen- und Lastenausgleichs** (gemäss Ziff. 1.1 bis 1.7) wird im Sinne von Eckwerten für ein integrales Gesamtpaket zugestimmt.

– ...

*Begründung für die Ergänzung:*

Die Elemente des Antrags des Schlussberichts enthalten mit Ziff. 1.5 auch Empfehlungen zum Lastenausgleich.

– Zustimmung zum Antrag II mit folgender Ergänzung:

Zudem vertritt er [der Leitende Ausschuss der KdK] die Position, dass die Regelungen der Vorlage zur USR III zur Anpassung des Ressourcenausgleichs in der Neuauflage der Unternehmenssteuerreform unverändert zu übernehmen sind.

*Begründung für die Ergänzung:*

Die Einführung der Zeta-Faktoren bzw. die gesetzlichen Änderungen von Art. 4 Abs. 3 zweiter und dritter Satz des FiLaG sowie die Übergangsbestimmungen in Art. 23a FiLaG waren in der Abstimmungsvorlage zur USR III unbestritten und sollen nicht neu verhandelt werden. Die Einführung der Zeta-Faktoren führt zur Gleichbehandlung der Kantone bei der Ermittlung des ausschöpfbaren Steuersubstrats und entschärft die ungünstige Anreizwirkung des geltenden NFA, wonach sich die Ansiedlung neuer Unternehmungen aufgrund der Finanzausgleichszahlungen oft nicht lohnt. Der Kompromiss beruht auf der Annahme der Einführung der Zeta-Faktoren im Rahmen der USR III.

## 2. Bemerkungen zum Schlussbericht und den Anträgen

Wir begrüssen eine gemeinsame Positionierung der Kantone zur Frage der Weiterentwicklung des Finanz- und Lastenausgleichs. Die sieben Vorschläge zur Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs sind ein kohärentes Gesamtpaket, das die finanziellen Folgen bedeutender Mängel des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs verringert.

Zu den einzelnen Empfehlungen 1.1 bis 1.7 haben wir im Rahmen der Vernehmlassung vom 18. April 2016 ausführlich Stellung genommen. Im Vergleich zum ersten Bericht sind die ressourcenstarken Kantone den ressourcenschwachen Kantonen im Schlussbericht in wesentlichen Punkten entgegengekommen und haben damit bedeutende finanzielle Zugeständnisse gemacht. Insbesondere wurde das Mindestziel von 86,0% auf 86,5% erhöht, eine dreijährige Übergangsregelung gewährt und auf einen Anreizmechanismus für ressourcenschwache Kantone mit einem Index von über 90 sowie auf eine sofortige Anpassung der Gewichtung der Gewinne gemäss ihrer steuerlichen Ausschöpfbarkeit verzichtet. Gemessen am geltenden anzustrebenden Mindestausstattungsziel von 85,0% gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG, ist die Überdotation seit 2012 erheblich angestiegen und belief sich 2017 auf 771 Mio. Franken. Seit Inkrafttreten des NFA bestand einzig in den Jahren 2010 und 2011 eine Unterdotation, in den übrigen Jahren aber eine Überdotation. Sie betrug für die Jahre 2008–2017 kumuliert 2,6 Mrd. Franken.

Der Kanton Zürich hat sich im Rahmen der Arbeiten zum Schlussbericht für eine einvernehmliche Lösung der Kantone engagiert, weil er eine gemeinsame Haltung der Kantone im Sinne der Stärkung des föderalen Zusammenhalts begrüsst. Er erwartet, dass alle Kantone den Kompromiss insgesamt in den parlamentarischen Beratungen mittragen. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket weggelassen werden, so behält sich der Kanton Zürich eine Neupositionierung vor.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom 17. März 2017 nicht öffentlich. Er ist auch nur dann öffentlich, sofern die KdK den Schlussbericht integral verabschiedet.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi