

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. November 2010

1566. Verständigungslösung Bund–Kantone über NFA-Haushaltsneutralität, Konsolidierungsprogramm 2012/13, Erweiterung Nationalstrassennetz sowie Stabilisierungsprogramm 98 (Stellungnahme zum Verhandlungsergebnis an die Konferenz der Kantonsregierungen)

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 1441/2010 hat der Regierungsrat zur Erteilung eines Verhandlungsmandates bezüglich der Verständigungslösung Bund–Kantone an die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Stellung genommen.

Die Plenarversammlung vom 1. Oktober 2010 beschloss gestützt auf die Stellungnahmen der Kantonsregierungen folgendes Verhandlungsmandat:

- Als maximales Verhandlungsziel soll erreicht werden, dass der Bundesrat im Rahmen der Verständigungslösung die noch offene Kompensation zugunsten der Kantone aus dem Stabilisierungsprogramm 98 anerkennt und eine entsprechende Verpflichtung eingeht. Zudem soll bei der Erweiterung des Nationalstrassennetzes (NEB) eine kantonsverträglichere Finanzierung der Kompensationsforderung angestrebt werden.
- Sieht sich der Bund nicht in der Lage, zu diesen zusätzlichen Forderungen Hand zu bieten, würden die Kantone im Sinne eines minimalen Verhandlungsziels auf der Einhaltung der Haushaltsneutralität im Bereich der NFA bestehen. Gleichzeitig sollten die Kantone mehr Handlungsspielraum bei der Kritik am Konsolidierungsprogramm 2012/13 (KOP 12/13) erhalten.
- Als Verhandlungsdelegation der Kantone wurden die Präsidenten der KdK und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) beauftragt, die Interessen der Kantone zu vertreten. Zusätzlich wurde die Verhandlungsdelegation von den Sekretariaten der KdK und der FDK fachlich unterstützt und an den Verhandlungen begleitet.

In der Folge fand ein Verhandlungsprozess auf politischer und technischer Ebene statt, der am 20. Oktober 2010 in ein Verhandlungsergebnis zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und den Präsidenten der KdK und der FDK mündete.

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2010 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, der KdK bis spätestens 3. November 2010 mitzuteilen, ob sie dem Verhandlungsergebnis zustimmen.

Die KdK hat das Verhandlungsergebnis vertieft analysiert und kommt zu folgendem Schluss:

- Die Einhaltung der Haushaltsneutralität im Bereich der NFA wird vom Bund akzeptiert. Das Ergebnis bietet eine gute Chance, die von den Kantonen geforderte Korrektur und Kompensation der NFA-Haushaltsneutralität erfolgreich durch die eidgenössischen Räte zu bringen.
- Beim KOP 12/13 ist eine Verständigung über den Verzicht von fünf Massnahmen erreicht worden. Dieser Verzicht würde zu einer Reduktion der Mehrbelastung der Kantone von jährlich 51,6 Mio. Franken auf neu rund 23,0 Mio. Franken führen.
- Des Weiteren stellt der Bundesrat beim NEB eine den Kantonen entgegenkommende Finanzierung der Kompensationsforderung in Aussicht.
- Der Bund erklärt sich bereit, zu prüfen, die aus dem Stabilisierungsprogramm 98 resultierte Mehrbelastung bei den Kantonen via Härteausgleich teilweise zu kompensieren und die ab 2016 frei werdenden Bundesbeiträge aus dem Härteausgleich kantonalen Interessen entsprechend einzusetzen.
- Fazit: Das vorliegende Verhandlungsergebnis liegt klar über dem minimalen Verhandlungsziel.

Falls die Verhandlungslösung von den Kantonen abgelehnt wird, wird der Bundesrat in der Botschaft zum Wirksamkeitsbericht NFA auf die Anpassung bezüglich Haushaltsneutralität verzichten. Zudem muss damit gerechnet werden, dass das Entgegenkommen des Bundes beim NEB hinfällig wird.

Das weitere Vorgehen gestaltet sich wie folgt:

5. November 2010	Leitender Ausschuss der KdK nimmt Ergebnis des Zirkularbeschlusses zur Kenntnis. Er beschliesst bezüglich der Verständigungslösung: Liegt die Zustimmung von 18 Kantonen vor, ist die Verständigungslösung mit dem Bundesrat zustande gekommen.
------------------	---

Woche 45	Öffentliche Kommunikation mittels gemeinsamer Medienmitteilung EFD–KdK/FDK. Falls keine Zustimmung der Kantone erfolgt, wird auf eine gemeinsame Kommunikation verzichtet.
----------	---

2. Erwägungen

Der Kanton Zürich beurteilt das Verhandlungsergebnis wie folgt:

2.1 Haushaltsneutralität im Bereich der NFA

Verhandlungsergebnis:

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, die im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung der Haushaltsneutralität im Bereich der NFA zulasten der Kantone festgestellte Abweichung von 100 Mio. Franken zu korrigieren. Ab 2012 würde den Kantonen in Form einer jährlichen Verzinsung von 3% bzw. 12 Mio. Franken auch die 400 Mio. Franken der Jahre 2008–2011 rückwirkend kompensiert. Insgesamt ergeben sich ab 2012 höhere Beiträge des Bundes von jährlich 112 Mio. Franken.

Beurteilung Kanton Zürich:

Das Einlenken des Bundes ist zu begrüßen. Der Vorschlag des Bundes setzt die materiellen Forderungen des Kantons Zürich zur Erreichung der Haushaltsneutralität um. Die Einbettung in die Verständigungslösung verbessert die Chance für die Zustimmung der eidgenössischen Räte. Die isolierte Einforderung der Haushaltsneutralität im Rahmen der Entscheide zur Dotierung der Ausgleichsgefässe 2012–2015 hat demgegenüber geringere Erfolgsaussichten. Der Vorschlag des Bundes zur technischen Umsetzung der Kompensation 2008–2011 ist annehmbar, auch wenn entsprechend der Forderung des Kantons Zürich (RRB Nr. 994/2010) eine einmalige Abgeltung der Abweichung von 400 Mio. Franken für die Jahre 2008–2011 vorzuziehen wäre.

Der Kanton Zürich hatte in seiner Stellungnahme zur Erteilung eines Verhandlungsmandates an die KdK wie in seiner Stellungnahme zum NFA-Wirksamkeitsbericht ans eidgenössische Finanzdepartement gefordert (RRB Nr. 994/2010, Ziff. 2, Frage 6), dass der Kompensationsbetrag vollumfänglich für die Erhöhung des «soziodemografischen Lastenausgleichs» (SLA) verwendet werden soll (RRB Nr. 1441/2010). Die Verwendung des Kompensationsbetrags für den SLA wäre angesichts der gegenwärtigen Unterdotierung sachgerecht. Die Dotierungsverhältnisse von SLA und «geografisch-topografischer Lastenausgleich» (GLA) würden tatsächlichen Lastenunterschieden angenähert, ohne dass den Bergkantonen Mittel abgezogen werden. Diese Forderung des Kantons Zürich wurde von der Plenarversammlung der KdK nicht übernommen und ist folglich nicht in das Verhandlungsergebnis eingeflossen.

Mit dem vorliegenden Verhandlungsergebnis besteht die Gefahr, dass der Bund den Kompensationsbetrag gemäss der heutigen Regelung zu je 50% dem GLA und dem SLA gutschreibt. Dies entspricht

den finanziellen Interessen der Mehrzahl der Kantone und ist darum erfahrungsgemäss zu erwarten. Der Kanton Zürich würde statt um rund 27 Mio. Franken lediglich um rund 14 Mio. Franken jährlich entlastet. Die Unterdotierung des SLA bliebe bestehen. Der Regierungsrat hält an seiner Forderung gemäss seiner Stellungnahme zum NFA-Wirksamkeitsbericht (RRB Nr. 994/2010) fest und wird seine Forderung weiterhin einbringen.

2.2 KOP 12/13

Verhandlungsergebnis:

Die Vorsteherin des EFD unterstützt in den Beratungen vor den eidgenössischen Räten die Forderung der Kantone auf Rückzug folgender KOP-12/13-Massnahmen:

Massnahmen	Jährliche Auswirkungen in Mio. Franken	Nutzen
Erhöhung der abgeltungsberechtigten Mindestnachfrage im regionalen Personenverkehr	15,0	Tendenziell ländliche Kantone
Entlastung Bundesanteil an Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	12,0	Alle Kantone
Reduktion der projektgebundenen Beiträge nach Universitätsförderungsgesetz	13,4	Universitätskantone
Kürzung der Beiträge im Waldbereich	7,0	Alle Kantone
Kürzung der Ausgaben beim landwirtschaftlichen Beratungswesen	4,2	Tendenziell ländliche Kantone
Gesamthaft	51,6	

Im Gegenzug unterstützen die Kantone in den Kommissionsanhörungen die übrigen Massnahmen des KOP 12/13. Die Mehrbelastung der Kantone durch das KOP 12/13 vermindert sich um rund zwei Drittel von 75 Mio. Franken auf 23 Mio. Franken jährlich.

Beurteilung Kanton Zürich:

Das Entgegenkommen des Bundes, auf fünf Massnahmen des KOP 12/13 statt ursprünglich drei zu verzichten, ist zu begrüssen. Die Auswahl der fünf KOP-Massnahmen ist allerdings unausgewogen und bevorzugt die ländlichen Kantone. Von den fünf Massnahmen hätten nur zwei positive Auswirkungen auf den Staatshaushalt des Kantons Zürich. Grob geschätzt würde der Kanton Zürich mit dem Verzicht auf die fünf Massnahmen des KOP 12/13 aufgrund der Eingaben der Direktionen um rund 5 bis 7 Mio. Franken (RRB Nr. 762/2010) jährlich entlastet. Verhältnismässig profitiert der Kanton Zürich folglich auch von diesem Kompromiss knapp unterdurchschnittlich.

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme zur Erteilung eines Verhandlungsmandates an die KdK gefordert, eine weitere Massnahme aus einer Liste von vier Massnahmen des KOP 12/13 zu wählen (RRB Nr. 1441/2010). Auch diese Forderung ist im Verhandlungsergebnis nicht berücksichtigt worden.

2.3 Erweiterung Nationalstrassennetz (NEB)

Verhandlungsergebnis:

Bei der Erarbeitung der Botschaft zum NEB stellt der Bundesrat eine zusätzliche Erhöhung der Mineralölsteuer um einen Rappen pro Liter Treibstoff in Aussicht. Dieser Rappen wird für die Finanzierung der Betriebs- und Unterhaltskosten eingesetzt, die aufgrund der Überführung von 400 km Hauptstrassen in das Nationalstrassennetz neu beim Bund anfallen. Dafür wird auf die Senkung der nicht werkgebundenen Bundesbeiträge an die Kantone verzichtet. Die Kantone unterstützen die vom Bund geplante Mineralölsteuererhöhung zugunsten des Ausbaus und des Unterhalts des Nationalstrassennetzes. Zudem akzeptieren sie die Kompensation gemäss Modell 2 des Anhörungsberichts vom 28. Juni 2010. Kantonen, die Hauptstrassen an den Bund abtreten, werden zur Kompensation die Globalbeiträge an Hauptstrassen im Umfang der Betriebs- und Unterhaltskosten der abgetretenen Strassen gekürzt.

Lehnt der Bundesrat zu gegebener Zeit eine zusätzliche Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um einen Rappen pro Liter Treibstoff ab, besteht keine Pflicht der Kantone, eine Mineralölsteuererhöhung zu unterstützen. In diesem Fall wird auf der Grundlage der Antworten der einzelnen Kantonsregierungen sowie der BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz) zur bis Ende Oktober 2010 laufenden Anhörung zum NEB zwischen dem Bund und den Kantonen eine neue Verständigung angestrebt.

Beurteilung Kanton Zürich:

Für Betriebs- und Unterhaltskosten, die aufgrund der Überführung von 400 km Hauptstrassen in das Nationalstrassennetz neu beim Bund anfallen, stellte der Bund den Kantonen bisher eine Kompensationsforderung von 105 Mio. Franken pro Jahr. Im Rahmen der Verständigungslösung stellt der Bundesrat in Aussicht, dass er mit der Botschaft zum NEB den eidgenössischen Räten eine zusätzliche Erhöhung der Mineralölsteuer um einen Rappen pro Liter Treibstoff beantragen werde. Die Einnahmen würden zur Finanzierung der Betriebs- und Unterhaltskosten beitragen, die aufgrund der Überführung von 400 km Hauptstrassen ins Nationalstrassennetz neu beim Bund anfallen. Die Kompensation durch eine Verminderung der nicht werkgebundenen Bundesbeiträge würde damit entfallen. Die Kantone hätten 70 Mio. Franken weniger zu kompensieren. Dem Bund verbliebe eine Kompen-

sationsforderung von 30 Mio. Franken. Davon würde der Kanton Zürich im Vergleich zu den anderen Kantonen überdurchschnittlich profitieren. Für Kantone mit einem hohen Anteil an den nicht werkgebundenen Beiträgen und geringen Anteilen an den Globalbeiträgen an Hauptstrassen ist dieser Kompensationsvorschlag günstiger als für die anderen Kantone. Der Kanton Zürich erhält vom Bund fast ausschliesslich nicht werkgebundene Beiträge. Fällt die Kompensation durch eine Verminderung der nicht werkgebundenen Beiträge weg, so würde der Kanton Zürich praktisch nichts zur Kompensation beizutragen haben.

Zwar bietet der Vorschlag des Bundes die Chance einer wesentlich geringeren Kompensation, doch ist dessen politische Verwirklichung höchst unsicher. Die zusätzliche Erhöhung der Mineralölsteuer um einen Rappen wird sowohl im Bundesrat als auch in den eidgenössischen Räten stark umstritten sein. Sollte die Erhöhung der Mineralölsteuer scheitern, ist trotz der Verständigungslösung mit der ursprünglichen Kompensationsforderung von 105 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen.

2.4 Stabilisierungsprogramm 98

Verhandlungsergebnis:

Das Stabilisierungsprogramm 98 hat zu einer Mehrbelastung der Kantone von jährlich rund 500 Mio. Franken geführt. Damals waren die Kantone bereit, diese Mehrbelastung hinzunehmen aufgrund des Versprechens, dass der Bund sie bei der Einführung der NFA durch ein stärkeres finanzielles Engagement kompensieren werde. Mit dem NFA-Härteausgleich hat der Bund dieses Versprechen zu knapp der Hälfte umgesetzt. Die eidgenössischen Räte haben den Härteausgleich auf höchstens 28 Jahre befristet und nach acht Jahren (d.h. ab 2016) eine jährliche Reduktion um 5% eingeführt. Zudem können die eidgenössischen Räte im Rahmen des NFA-Wirksamkeitsberichts alle vier Jahre eine vorzeitige Aufgabe des Härteausgleichs beschliessen.

Der Bundesrat erklärt sich im Rahmen der Verständigungslösung bereit, im zweiten NFA-Wirksamkeitsbericht zu prüfen, die ab 2016 aufgrund der jährlichen Reduktion des Härteausgleichs um 5% oder aufgrund einer vorzeitigen Aufhebung des Härteausgleichs frei werdenden Bundesmittel den kantonalen Interessen entsprechend einzusetzen. Darüber sollen Bund und Kantone konkret einvernehmlich entscheiden, wenn Mittel des Härteausgleichs frei werden.

Beurteilung Kanton Zürich:

Der Kanton Zürich hatte in seiner Stellungnahme zur Erteilung eines Verhandlungsmandates an die KdK die Forderung der KdK unterstützt, die noch offenen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Kantonen aus dem Stabilisierungsprogramm 98 von jährlich 250 Mio. Franken in

die Verhandlung aufzunehmen (RRB Nr.1441/2010). Im Weiteren forderte der Kanton Zürich, dass diese noch offene Kompensation vollumfänglich für die Erhöhung des SLA verwendet werde. Dadurch würde die Dotierung von SLA und GLA den tatsächlichen Lastenunterschieden angenähert, ohne dass den Bergkantonen Mittel abgezogen würden.

Die Ergebnisse der Verhandlungen sind indessen nicht befriedigend. Der Bundesrat erklärt sich lediglich bereit, im Rahmen des zweiten NFA-Wirksamkeitsberichts «zu prüfen», die ab 2016 aufgrund der jährlichen Reduktion des Härteausgleichs um 5% frei werdenden Bundesbeiträge für «kantonale Interessen» einzusetzen. Diese Prüfung würde ferner auch dann stattfinden, wenn der Härteausgleich frühzeitig aufgehoben würde. Da der Bund lediglich eine Prüfung des Anliegens in Aussicht stellt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass es auch umgesetzt wird. Selbst wenn die frei werdenden Bundesmittel für die Anliegen der Kantone eingesetzt werden sollten, ist die konkrete Verwendung völlig offen. Da die Forderung des Kantons Zürich, den Kompensationsbetrag vollumfänglich für die Erhöhung des SLA zu verwenden, bei den Verhandlungen nicht berücksichtigt wurde, muss damit gerechnet werden, dass der Kanton Zürich von einer Kompensation unterdurchschnittlich profitieren würde und die lastengerechte Dotierung von SLA und GLA ohnehin auf sich warten lässt. Der Regierungsrat wird seine Forderung gemäss seiner Stellungnahme zum NFA-Wirksamkeitsbericht (RRB Nr. 994/2010) weiterhin einbringen.

Die Reduktion des bestehenden Härteausgleichs im Rahmen der Verständigungslösung deckt zu einem Teil die noch offenen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Kantonen aus dem Stabilisierungsprogramm 98. Wenn der Verständigung zugestimmt wird, entledigt sich der Bund einer Forderung der Kantone mit einem vagen Versprechen für die Zukunft.

2.5 Forderungen an die KdK-Plenarversammlung bezüglich Verhandlungsdelegation und Beschlussfassung Verständigungslösung vom 29. September 2010

In seiner Stellungnahme zur Erteilung eines Verhandlungsmandates an die KdK (RRB Nr. 1441/2010) hatte der Kanton Zürich verlangt,

- dass der Kanton Zürich, als bevölkerungsreichster und grösster NFA-Beitragszahler, mit einer Vertreterin bzw. einem Vertreter in der Verhandlungsdelegation seine Position direkt einbringen kann und
- dass die Zustimmung zur Verständigungslösung mit dem Bundesrat nur mit einer Mehrheit der NFA-Geberkantone, d.h. fünf von acht Kantonen, zustande kommen dürfe.

Diese Forderungen des Kantons Zürich wurden von der KdK-Plenarversammlung nicht berücksichtigt.

2.6 Fazit

Der Kanton Zürich stimmt der Verständigungslösung zu.

Der konkrete materielle Nutzen für den Kanton Zürich ist insbesondere im Vergleich zu anderen Kantonen zwar gering:

- Vorteilhaft aber nicht genügend sicher ist das Verhandlungsergebnis bezüglich der Erweiterung des Nationalstrassennetzes (NEB).
- Bezüglich der Haushaltsneutralität im Bereich der NFA kann der Kanton Zürich nicht damit rechnen, dass seine Forderung zur Dotierung des NFA-Ausgleichsgefässes entgegengekommen wird.
- Bei der offenen Verpflichtung des Bundes aus dem Stabilisierungsprogramm 98 verzichten die Kantone auf die Hälfte ihrer Forderung. Die andere Hälfte beabsichtigt der Bund sehr langfristig, nämlich in den nächsten 30 Jahren, einzulösen. Ob der Kanton Zürich bei der Verteilung frei werdender Mittel aus dem NFA-Härteausgleich fair behandelt werden wird und ob insbesondere die ungleiche Dotierung von SLA und GLA entsprechend der ausgewiesenen Mehrbelastung, wie vom Kanton Zürich gefordert, korrigiert werden wird, ist offen.
- Die Verständigung zu KOP 12/13 ist demgegenüber finanziell von geringer Bedeutung und für die Beurteilung der Verständigungslösung insgesamt nicht massgebend.

Die Verständigungslösung ist aus Sicht des Lenkungsausschusses der KdK für die Kantone insgesamt finanziell attraktiv, weshalb der Kanton Zürich ihr aus politischen Gründen zustimmt. Sie liegt aber nicht so verbindlich vor, dass der Kanton Zürich erkennen könnte, mit welcher materiellen Entlastung er rechnen darf. Es ist vielmehr zu befürchten, dass nach der Verständigungslösung mit dem Bund die Mehrheit der Kantone ihre materiellen Interessen gegenüber dem Kanton Zürich einmal mehr mit der Zustimmung der Mehrheit der Stände in der KdK durchzusetzen versuchen und der Bund der Mehrheit der Kantone folgen wird.

Mit der Verständigungslösung liegen verschiedene Versprechungen und Absichtserklärungen des Bundes vor. Nach den bisherigen Erfahrungen insbesondere mit der NFA und dabei insbesondere mit den Versprechungen zur Dotierung des SLA sind die Versprechungen und Absichtserklärungen des Bundes höchst unsicher zu beurteilen.

Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile für den Kanton Zürich ist der Verständigungslösung zuzustimmen. Trotz dieser Zustimmung behält er sich aber gegenüber der KdK vor, weiterhin einen eigenständigen Weg zu verfolgen, um seine berechtigten Forderungen einzubringen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an den Leitenden Ausschuss der Konferenz der Kantonsregierungen:

Mit Brief vom 22. Oktober 2010 haben Sie uns gebeten mitzuteilen, ob der Regierungsrat dem vorliegenden Verhandlungsergebnis zur Verständigungslösung Bund–Kantone zustimmt.

Wir stimmen dem Verhandlungsergebnis zu.

Der Kanton Zürich hält jedoch an seiner Forderung fest, dass frei werdende NFA-Mittel dazu verwendet werden, den Soziodemografischen und den Geografisch-topografischen Lastenausgleich entsprechend den wirklichen Lasten zu dotieren.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi