

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. April 2014

461. Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015, Vernehmlassung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu den generellen Stossrichtungen, erste Stellungnahme

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 14. März 2014 die Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2014 und zur Dotierung der Ausgleichsgefässe für die Jahre 2016–2019 eröffnet. Dem Geschäft kommt eine grosse Bedeutung zu, da der Kanton Zürich erhebliche Beiträge in den nationalen Finanzausgleich (NFA) leistet und die Anliegen des Kantons Zürich bisher nicht berücksichtigt wurden. Der Kanton Zürich hat im Rahmen der Konferenz der NFA-Geberkantone mit den anderen ressourcenstarken Kantonen das Regelwerk des nationalen Finanzausgleichs analysiert und gemeinsame Positionen mit dem Ziel erarbeitet, den geltenden NFA transparenter, fairer und effizienter zu gestalten. Die Änderungsvorschläge sollen Systemmängel des geltenden NFA beseitigen und würden zu einer finanziellen Entlastung der ressourcenstarken Kantone führen. Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat ihre Positionen im September 2013 den eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern vorgestellt und auf der Internetseite www.fairer-nfa.ch veröffentlicht.

Der Kanton Zürich wird seine Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015 und zur Dotierung des Ressourcen- und Lastenausgleichs für die dritte Vierjahresperiode (2016–2019) mit der Konferenz der NFA-Geberkantone koordinieren und die Positionen in die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) sowie in die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einbringen.

Der Terminplan sieht wie folgt aus:

1. April 2014	Schreiben der Finanzdirektion an die Direktionen und die Staatskanzlei (Frist für Eingabe: 17. April 2014)
9. April 2014 (Reservetermin: 16. April 2014)	1. RRB (ohne Mitberichte), Stellungnahme zur KdK-Stossrichtung Frist: Eingabe KdK 1. Mai 2014
14. April 2014	FDK-Vorstand: Stellungnahme zu den Stossrichtungen der KdK
7. Mai 2014 (Reservetermin: 14. Mai 2014)	2. RRB, Stellungnahme des Kantons Zürich zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Frist: Eingabe Bund 30. Juni 2014
9. Mai 2014	Entwurf der Arbeitsgruppe, Stellungnahme der Geberkonferenz zum Wirksamkeitsbericht
23. Mai 2014	(1) FDK-Vorstand (2) Medienkonferenz der Konferenz der NFA-Geberkantone, Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht
28. Mai 2014 (Reservetermin: 4. Juni 2014)	3. RRB, Stellungnahme des Kantons Zürich zur Stellungnahme der KdK Frist: Eingabe an KdK 11. Juni 2014
5./6. Juni 2014	FDK-Plenarversammlung: Verabschiedung der Stellungnahme der FDK zuhanden der KdK
21. Juni 2014	KdK-Plenarversammlung: Verabschiedung der Stellungnahme der Kantone zuhanden des Bundesrates

Der Wirksamkeitsbericht des Bundesrates zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen 2012–2015 vom März 2014 beurteilt beinahe ausschliesslich die finanziellen Wirkungen des NFA, d. h. den Finanzausgleich im engeren Sinn. Es ist nicht Aufgabe der KdK, zu den Wirkungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne eine technische oder finanzpolitische Stellungnahme zu erarbeiten, wie sie die KdK mit den generellen Stossrichtungen vorgelegt hat. Im Weiteren ist es auch nicht Aufgabe der KdK, die zu erwartenden sehr gegensätzlichen Beurteilungen und Interessen der Kantone zu einer homogenen und konsistenten KdK-Stellungnahme zu verschmelzen.

2. Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahme zum Wirksamkeitsbericht

Gemäss dem Finanzausgleichsgesetz (FiLaG) muss der Bundesrat alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht vorlegen, der Aufschluss über den Vollzug und die Wirkung des Finanzausgleichs in der abgelaufenen Finanzierungsperiode gibt. Auf der Grundlage dieses Berichts werden die eidgenössischen Räte die Neudotierung der Ausgleichsgefässe für die nächste Vierjahresperiode festlegen.

Die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts wurde von der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht mit paritätischer Vertretung gemäss Art. 48 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) von Bund und Kantonen begleitet. Die Fachgruppe setzte sich aus fünf Mitgliedern des Bundes, drei Mitgliedern aus ressourcenschwachen und zwei Mitgliedern aus ressourcenstarken Kantonen (Basel-Stadt und Schwyz) zusammen. Die beiden Vertreter der ressourcenstarken Kantone haben die Positionen der Konferenz der NFA-Geberkantone in die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht eingebracht und damit sichergestellt, dass diese im Wirksamkeitsbericht diskutiert werden.

Der Wirksamkeitsbericht untersucht beide Hauptpfeiler des NFA, nämlich:

- 1) Den Finanzausgleich im engeren Sinn
Analyse der Zielerreichung des Finanzausgleichs im engeren Sinne und die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Art. 18 FiLaG.
- 2) Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
Analyse der mit dem NFA per 2008 neu vorgenommenen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Gemäss Art. 57 FiLaV enthalten der erste und der zweite Wirksamkeitsbericht eine gesonderte Analyse zum Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem.
Der Bundesrat gelangt zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs in der Berichtsperiode weitgehend erreicht wurden und keine schwerwiegenden Systemmängel festgestellt werden konnten.

Für die nächste Vierjahresperiode 2016–2019 empfiehlt er folgende Massnahmen:

1. Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs
Das Ziel des Finanzausgleichs gemäss Art. 2d FiLaG, den ressourcenschwachen Kantonen eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln zu gewährleisten, wurde 2012–2015 mehr als erfüllt. Der Wirksamkeitsbericht hat für die ersten drei Jahre der zweiten Vierjahresperiode (2012–2015) eine Überdotierung des Ressourcenausgleichs von durchschnittlich 7,3% ermittelt. Der Bundesrat schlägt daher vor, die Grundbeiträge für die dritte Vierjahresperiode (2016–2019) zu senken. Das Ausmass der Senkung der Dotation des Ressourcenausgleichs richtet sich nach der durchschnittlichen Abweichung vom 85%-Ziel für die zweite Periode 2012–2015. 2014 erreichten die ressourcenschwächsten Kantone nach den NFA-Ausgleichszahlungen einen Index von 87,0 Punkten. Die provisorische Ermittlung der Senkung des Ressourcenausgleichs auf der Datengrundlage von 2012–2014 ergibt folglich eine Verminderung des vertikalen Ressourcenausgleichs um

160 Mio. Franken und eine Verminderung des horizontalen Ressourcenausgleichs um 109 Mio. Franken. Der Kanton Zürich wird aufgrund dieser provisorischen Berechnung um 31,4 Mio. Franken pro Jahr entlastet.

2. Keine Gewichtsverschiebung beim Lastenausgleich

Obwohl sich die ungleiche Abgeltung der Sonderlasten gemäss dem dritten Gutachten von Ecoplan weiter verschärft hat, empfiehlt der Bundesrat die Beibehaltung des heutigen Aufteilungsverhältnisses von je 50% zwischen dem geografisch-topografischen (GLA) und dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) für die nächste Beitragsperiode 2016–2019. Diese Haltung des Bundesrates widerspiegelt bei Weitem nicht die tatsächlichen Verhältnisse. Gemäss Ecoplan-Gutachten von 2013 entfallen 18,5% der Sonderlasten auf die geografisch-topografischen Sonderlasten (GLA: 2006 28%) und 81,5% auf die soziodemografischen Sonderlasten (SLA: 2006 72%), wobei die Sonderlasten der Kernstädte (SLA F) 50,9% und die soziodemografischen Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur 30,6% (SLA A-C) betragen. Mit der geltenden 50:50-Dotierung des GLA bzw. des SLA werden die Sonderlasten beim GLA zu rund 35,4%, beim SLA A-C zu 14,2% und beim SLA F zu nur 4,2% abgegolten.

3. Der Bundesrat lehnt alle Vorschläge der ressourcenstarken Kantone ab, d. h. die Änderung der Mechanik des Ressourcenausgleichs (fester Abschöpfungssatz, Einführung einer neutralen Zone), die geringere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial, die Abschaffung des Härteausgleichs, der Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial, die Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steueraussschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone und die Korrekturen zur Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs.

**3. Entwurf der generellen Stossrichtungen für eine gemeinsame
Stellungnahme der KdK vom 21. März 2014**

Der Entwurf der KdK zu den generellen Stossrichtungen der Stellungnahme lehnt sowohl den Vorschlag des Bundesrates zur Anpassung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs als auch die von den ressourcenstarken Kantonen eingebrachten Minderheitsanträge vollumfänglich ab. Die voreiligen Positionsbezüge der KdK werden der sorgfältigen Analyse des Wirksamkeitsberichts nicht gerecht. Der Wirksamkeitsbericht wurde innerhalb von zwei Jahren von der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit Vertretungen aus Geber- und Neh-

merkantonen erarbeitet und durch wissenschaftliche Studien begleitet. Die KdK tritt auf die Analysen des Wirksamkeitsberichts gar nicht ein und beschränkt sich auf die blosser Verteidigung des heutigen Zustands. Eine integrale Sicht, welche die verschiedenen Vorschläge und den NFA als Gesamtwerk würdigt, ist nicht vorhanden. Vielmehr nimmt der Entwurf die politischen Positionsbezüge zu den Massnahmen für die nächste Finanzierungspierode vorweg. Durch dieses Vorgehen soll eine sachliche Diskussion zum Wirksamkeitsbericht und der Vorschläge der Geberkantone verhindert werden. Das Vorgehen der KdK zur Erarbeitung der Stellungnahme ist inakzeptabel. Der Entwurf ist sowohl aufgrund des Inhalts als auch des Verfahrens vollumfänglich zurückzuweisen.

Die KdK hatte am 11. Dezember 2013 den Mitgliedern des leitenden Ausschusses die Einsetzung der politischen Begleitgruppe beantragt. Dazu wurde eine siebenköpfige Begleitgruppe mit zwei Vertretungen aus den Geberkantonen (Waadt und Schwyz) und fünf Vertretungen aus den Nehmerkantonen (Aargau, Graubünden, Jura, St. Gallen und Wallis) vorgeschlagen. Den Mitgliedern des leitenden Ausschusses wurde nur ein Tag zur Stellungnahme eingeräumt. Der Kanton Zürich intervenierte und forderte die Aufstockung der Begleitgruppe um eine Vertretung aus einem städtischen Kanton, sodass eine repräsentative Vertretung aller Interessen gewährleistet wird. Diese Forderung wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Begleitgruppe mit der Funktion eines «Sounding Boards» beauftragt sei und folglich nicht befugt sei, politische Entscheide zu treffen. Im Antrag der KdK an der Plenarversammlung vom 21. März 2014 wurde die Einsetzung einer Begleitgruppe der Kantone damit begründet, dass es sich «um ein für den föderalistischen Zusammenhalt in unserem Land sehr zentrales Dossier handelt und es wichtig ist, den Willen zur Solidarität in der Schweiz aktiv zu stärken».

4. Beurteilung der Stellungnahme der KdK zur Stossrichtung

Aufgrund der sehr kurzen Frist zur Beantwortung der Stellungnahme ist es für den Regierungsrat aus heutiger Sicht nicht möglich, zu allen Bereichen Stellung zu nehmen. Insbesondere zu den Fragen des angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs im Bereich der Universitäten (Antrag 2.9), der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sowie zu den Programmvereinbarungen (Anträge 3.1) wird der Kanton Zürich erst im Rahmen der zweiten Konsultation der KdK Stellung nehmen.

Nachfolgend wird die Stellungnahme der KdK im Detail beurteilt. Wegen der auch formal wenig überzeugenden Stellungnahme der KdK werden die einzelnen Forderungen der KdK in einen sachlichen Zusammenhang gesetzt, womit nur bedingt auf die Nummerierung der KdK-Stellungnahme abgestellt werden kann.

1) Grundlegende Bedeutung der NFA für unser föderalistisches Staatssystem bekräftigen

Die KdK beurteilt den NFA als unveränderbares System mit «übertragender Bedeutung» und wehrt daher jegliche Diskussion über Änderungen ab.

Beurteilung:

Der Kanton Zürich erachtet den nationalen Finanzausgleich als wichtigen Pfeiler des Schweizer Föderalismus. Objektiv feststellbare Ungleichgewichte und Benachteiligungen einzelner Kantone müssen jedoch beseitigt werden, um die Solidarität zwischen den Kantonen nicht zu gefährden.

2) Erhöhung der finanziellen Leistungen des Bundes

Die KdK fordert eine Erhöhung der finanziellen Leistungen des Bundes im Rahmen der NFA.

Beurteilung:

Der NFA wurde so ausgestaltet, dass die Haushaltsneutralität im Übergang vom alten zum neuen System gesichert werden konnte. Im ersten Wirksamkeitsbericht wurde aufgezeigt, dass der Bund im Übergang entlastet wurde, weshalb er die Mittel ab 2012 um 112 Mio. Franken aufstockte. Es gibt keine Grundlage zur Forderung nach noch mehr Bundesmitteln. Die Begründung der KdK, wonach die Belastung der Kantone überdurchschnittlich angestiegen sei, ist nicht nachvollziehbar. Die Analyse im Wirksamkeitsbericht zur Ausgabendynamik beim Bund bzw. bei den Kantonen zeigt im Gegenteil auf, dass der Bund stärker belastet wurde als die Kantone (vgl. Wirksamkeitsbericht Tabelle auf S. 137 und Fazit S. 142). Der Kanton Zürich lehnt die Forderung der KdK ab, da er sich grundsätzlich für eine faire Ausgestaltung des NFA und die Berücksichtigung objektiver statistischer Analysen einsetzt.

3) Klare Trennung der Vorhaben 2. NFA-Wirksamkeitsbericht und USR III

Der Kanton Zürich teilt die Meinung der KdK, dass der Wirksamkeitsbericht, der eine rückwirkende Analyse vornimmt, und die Unternehmenssteuerreform III (USR III), die erst in Zukunft Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich entfalten wird, getrennt zu behandeln sind.

4) Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs

Die KdK lehnt die Verminderung der Dotation des Ressourcenausgleichs ab und fordert zusätzlich eine Erhöhung des Bundesbeitrags. Überdies wird beantragt, ein Zielband für die Mindestzielgrösse (z. B. 85–90% des schweizerischen Durchschnitts) zu prüfen.

Beurteilung:

Eine Erhöhung des Bundesbeitrags für den Ressourcenausgleich ist abzulehnen (siehe auch die Ausführungen unter 2). Eine Erhöhung der Bundesbeiträge würde auch zu Mehrbelastungen der Geberkantone führen, da die Verfassung vorschreibt, dass die Geberkantone mindestens zwei Drittel des Bundesbeitrags finanzieren (Art. 135 Abs. 3 BV). Die Erhöhung der angestrebten Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton von heute 85% auf ein Zielband von 85–90% würde zusätzlich zu Mehrbelastungen der Geberkantone führen. Bereits mit der heute vorgegebenen Zielgrösse besteht jedoch für einen ressourcenschwachen Kanton wenig Anreiz, seine Position aus eigener Kraft zu verbessern, weil die Erhöhung des eigenen Ressourcenpotenzials zu einer deutlichen Verminderung der Finanzausgleichszahlungen führt. Eine Erhöhung der garantierten Mindestausstattung würde die Anreizproblematik noch weiter verschärfen.

5) Dotation der Lastenausgleichsgefässe

Die KdK spricht sich für die grundsätzliche Beibehaltung der bisherigen Gewichtung der Dotierung des Lastenausgleichs aus sowie die Prüfung einer einseitigen Erhöhung der Mittel für die SLA-Gefässe, beispielsweise durch Umlagerung der aus der Verminderung des Härteausgleichs frei werdenden Mittel des Bundes. Das Festhalten am heutigen Zustand wird damit begründet, dass es beim SLA um einen «Ausgleich von Sonderlasten der Kantone und nicht um einen Ausgleich von Zentrumslasten der Städte» gehe.

Beurteilung:

Die Stellungnahme der KdK und deren Begründung verstossen gegen Treu und Glauben. Das Gutachten Ecoplan bestätigt im zweiten Wirksamkeitsbericht bereits zum dritten Mal, dass die soziodemografischen und insbesondere die Kernstadtlasten im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten nur ungenügend abgegolten werden. Gemäss dem Gutachten von Ecoplan entfallen 51% Sonderlasten auf die soziodemografischen Sonderlasten der Kernstädte. Im heutigen NFA fliessen jedoch nur knapp 17% der gesamten Mittel des Lastenausgleichs von 726 Mio. Franken in dieses Ausgleichsgefäss. Entsprechend werden die Sonderlasten aus dem GLA zu rund 35%, diejenigen des SLA der Kernstädte nur zu 4,2% abgegolten. Der Kanton Zürich erhält 2014 65,2 Mio. Franken aus dem soziodemografischen Lastenausgleich für den Bereich Kernstädte und 7 Mio. Franken aufgrund der Bevölkerungsstruktur. Angesichts der sehr ungleichen Abgeltung der Sonderlasten ist es ein Gebot der Fairness, eine gleichmässiger Abgeltung der Sonderlasten zu fordern. Die Bemerkung der KdK, wonach es «beim SLA um einen Ausgleich von Sonderlasten der Kantone und nicht um

einen Ausgleich von Zentrumslasten der Städte geht», ist ein Affront gegenüber den Städtkantonen. Immerhin leisten die drei Kantone Zürich, Basel und Genf 2014 über 60% der Zahlungen in den Ressourcenausgleich.

Gemäss Gutachten des Forschungsinstituts Ecoplan muss das Dotationsverhältnis wie folgt gewählt werden, um eine gleichmässige Abgeltung der Sonderlasten zu gewährleisten:

	Geografisch-topografische Faktoren (GLA)	Soziodemografische Faktoren (SLA):	
		Bevölkerungsstruktur	Kernstädte
Geltende Gewichtung 2008–2015	50%	33,33%	16,67%
Gutachten Ecoplan 2004 (Jahr 2001)	28%	27,00%	45,00%
Gewichtung Ecoplan 2009 (Jahr 2006)	27%	33,00%	40,00%
Gutachten Ecoplan 2013 (Jahre 2008–2011)	18,5%	30,6%	50,0%

Vernehmlassungsbericht S. 113, Studie Ecoplan S. 3

6) Weiterführung des Härteausgleichs

Die KdK schlägt eine Verkürzung der Frist von 20 auf 16 Jahre vor, sodass sich die im Art. 19 Abs. 3 FiLaG festgelegte Senkung von 5% auf 6,25% erhöht.

Beurteilung:

Der Kanton Zürich zahlt 20,3 Mio. Franken pro Jahr in den Härteausgleich. Dieser Beitrag wird gemäss geltendem Gesetz ab 2016 jährlich um 5% des Anfangsbetrages bzw. rund 1 Mio. Franken vermindert (KdK-Vorschlag: 1,3 Mio. Franken). Die ressourcenstarken Kantone setzen sich für die Abschaffung der Härteausgleichszahlungen ein, da sich eine Fortführung der Übergangszahlungen um weitere 20 Jahre sachlich nicht rechtfertigen lässt.

7) Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone

Die KdK lehnt die Einführung einer betragsmässigen Obergrenze pro Kopf ab.

Beurteilung:

Der Kanton Zürich ist mit der Beurteilung der KdK einverstanden. Eine Belastungsobergrenze für einzelne Geberkantone würde dazu führen, dass jene Geberkantone, die nicht von der Belastungsgrenze profitieren können, stärker belastet würden.

8) Alternativmodell der ressourcenstarken Kantone

Das Alternativmodell, das die Solidarhaftung unter den Geberkantonen bzw. unter den Nehmerkantonen mildern soll, wurde von den Geberkantonen vorgeschlagen. Mit der linearen Mittelverteilung an die

ressourcenschwachen Kantone und die Einführung einer neutralen Zone würden die Mittel zielgerichteter zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone eingesetzt. Die KdK lehnt eine vollständige Einführung des Alternativmodells ab. Insbesondere werden die Einführung einer neutralen Zone und die Bindung des Bundesbeitrags auf 150% des Beitrags der ressourcenstarken Kantone grundsätzlich abgelehnt. Die Bindung des Abschöpfungssatzes an das Überschusspotenzial wird hingegen als prüfenswert betrachtet.

Beurteilung:

Die Geberkantone würden aufgrund des tieferen Abschöpfungssatzes, der Umverteilung der Mittel unter den Nehmerkantonen und der Senkung des Beitrags der ressourcenstarken Kantone auf das verfassungsmässige Mindestmass entlastet. Wird nur ein Teilelement des Modells umgesetzt, ist unklar, ob die angestrebte Beseitigung der Solidarhaftung und die höhere Effizienz der Verteilung noch erreicht werden und ob sich noch eine Entlastungswirkung für die ressourcenstarken Kantone ergibt. Der Vorschlag muss daher auch im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrates, welcher eine Senkung der Dotation des Ressourcenausgleichs vorsieht, beurteilt werden. Um die Varianten richtig miteinander vergleichen zu können, muss die KdK zwingend eine umfassende Beurteilung aller Varianten mit ihren Vor- und Nachteilen für alle Kantone vornehmen.

9) Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial

Die KdK lehnt den Einbezug der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial ab, da er als systemfremd beurteilt wird.

Beurteilung:

Der Kanton Zürich fordert zusammen mit den Geberkantonen, dass das Ressourcenpotenzial korrekt ermittelt wird. Aufgrund der deutlichen Erhöhung der Wasserzinsen im 2011 und im 2015 drängt sich eine Neubeurteilung auf. Der Kanton und die Gemeinden der Wasserkantone verfügen dank Wasserzinseinnahmen über deutlich höhere finanzielle Mittel, als es mit dem Ressourcenpotenzial ermittelt wird. Der Einbezug der Wasserzinsen würde die Geberkantone etwas entlasten und zu einer Umverteilung der Mittel zugunsten der Nehmerkantone führen, die über keine Einnahmen aus Wasserzinsen verfügen. Die Gebirgskantone werden im geltenden NFA einseitig bevorzugt. Dies ist umso stossender, als Sonderlasten im GLA grosszügig abgegolten werden und die Gebirgskantone auch in anderen Bereichen bevorzugt werden (z. B. Neuberechnung des KAV-Schlüssels bei der Abgeltung des regionalen Personenverkehrs). Benachteiligt werden insbesondere ressourcenschwache Kantone, welche nicht über solche Sondereinnahmen verfügen.

**10) Reduktion der Grenzgängereinkommen
im Ressourcenpotenzial**

Die KdK lehnt es ab, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial neu zu 50% statt zu 75% zu berücksichtigen.

Beurteilung:

Der Kanton Zürich hatte bereits im ersten Wirksamkeitsbericht eine tiefere Gewichtung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial abgelehnt (vgl. RRB Nr. 686/2010, S. 13), weil sie sachlich nicht gerechtfertigt ist.

11) Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone

In der Stellungnahme der KdK fehlt eine Begründung für die Ablehnung der Forderung der KdK.

Beurteilung:

Im Wirksamkeitsbericht wird aufgezeigt, dass die ressourcenschwachen Kantone ihre Unternehmenssteuern überdurchschnittlich senken konnten, sodass sie im Durchschnitt tiefere Unternehmenssteuersätze aufweisen als die ressourcenstarken Kantone (vgl. Wirksamkeitsbericht S. 91). Die ressourcenschwachen Kantone senken zudem die Einkommenssteuer stärker für Top-1%-Einkommen, wogegen die ressourcenstarken Kantone die Steuersätze auf den Medianeinkommen stärker senkten. Der Wirksamkeitsbericht gelangt zum Schluss, dass sich der Steuerwettbewerb seit der Einführung des NFA zwar verschärft hat, dies jedoch nicht auf das System des NFA zurückzuführen sei. Vielmehr biete der NFA keinen Anreiz für die Nehmerkantone, ihre Steuern zu senken. Zudem stehen den ressourcenschwachen Kantonen die Finanzmittel ohne Zweckbindung zu.

Der Kanton Zürich hat sich bereits im letzten Wirksamkeitsbericht für einen fairen Steuerwettbewerb eingesetzt und die Prüfung einer Anti-Dumping-Regelung gefordert (vgl. RRB Nr. 686/2010, S. 17). Insbesondere Tiefststeuersätze in Nischenbereichen wurden bemängelt. Aus Sicht des Kantons Zürich ist das Anliegen weiter zu verfolgen, da es politisch schwer vermittelbar ist, wenn ressourcenschwache Kantone ihre Transferzahlungen aus dem Finanzausgleich so einsetzen, dass sie die Steuersätze der Geberkantone insbesondere in Nischenbereichen deutlich unterbieten.

12) Reduktion der Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial

Die KdK lehnt die tiefere Gewichtung zum heutigen Zeitpunkt ab, da die Einführung relativer Ausschöpfungsfaktoren im Rahmen der USR III geprüft werden soll. Sie folgt damit der Argumentation des Bundesrates.

Beurteilung:

Der Wirksamkeitsbericht nimmt eine vergangenheitsbezogene Analyse der Finanzierungsperiode 2012–2015 vor, um Korrekturen für die Folgejahre vorzuschlagen. Da die geringere Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen sich bereits für die vergangenen Jahre gezeigt hat, ist es sachgerecht, dies ab 2016 zu berücksichtigen. Würde die geltende Gewichtung fortgeführt, so wird das Steuerpotenzial derjenigen Kantone, die über einen überdurchschnittlichen Anteil an juristischen Personen verfügen, weiterhin überschätzt. Betroffen bzw. benachteiligt sind insbesondere die ressourcenstarken Kantone und Wachstumslokomotiven der Schweiz. Die Unternehmenssteuerreform III wird sich jedoch erst ab 2018 auf die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage der Kantone auswirken und die Ausgleichszahlungen ab 2022 beeinflussen.

13) Gewichtung der Privatvermögen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials (Faktor Alpha)

Aus der KdK-Stellungnahme geht nicht hervor, weshalb zu einer Neugewichtung der Privatvermögen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials (Alpha-Faktor) Stellung genommen wird. Weder im Wirksamkeitsbericht noch im Fragenkatalog des Bundes steht eine Änderung der Gewichtung der Privatvermögen zur Diskussion. Es ist somit unklar, welche Forderung zur Diskussion steht.

Beurteilung:

Der Faktor Alpha (Vermögen natürlicher Personen) wird gemäss Art. 13 Abs. 4 FiLaV für die dritte Vierjahresperiode neu berechnet. Diese Neuberechnung liegt noch nicht vor. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat Anpassungen bei der Berechnungsmethode von Alpha einstimmig verworfen, weil in den meisten Fällen wegen der grösseren Volatilität von Alpha die Nachteile überwogen hätten (vgl. Wirksamkeitsbericht S. 165).

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen (auch per E-Mail an: mail@kdk.ch):

Mit Schreiben vom 21. März 2014 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf der generellen Stossrichtungen für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone Änderungsanträge einzureichen.

Der Wirksamkeitsbericht des Bundesrates zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen 2012–2015 vom März 2014 beurteilt beinahe ausschliesslich die finanziellen Wirkungen des NFA, d. h. den Finanzausgleich im engeren Sinn. Es ist nicht Aufgabe der KdK, zu den Wirkungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne eine technische oder finanzpolitische Stellungnahme zu erarbeiten, wie sie die KdK mit den generellen Stossrichtungen vorgelegt hat. Im Weiteren ist es auch nicht Aufgabe der KdK, die zu erwartenden sehr gegensätzlichen Beurteilungen und Interessen der Kantone zu einer homogenen und konsistenten KdK-Stellungnahme zu verschmelzen.

Allgemeine Bemerkungen

Im Entwurf der KdK zu den generellen Stossrichtungen werden vorilige Positionsbezüge gemacht, die der sorgfältigen Analyse des Wirksamkeitsberichts nicht gerecht werden. Der Wirksamkeitsbericht wurde innerhalb von zwei Jahren von der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit Vertretungen aus Geber- und Nehmerkantonen erarbeitet und durch wissenschaftliche Studien begleitet. Die KdK tritt auf die Analysen des Wirksamkeitsberichts gar nicht ein und beschränkt sich auf die blosser Verteidigung des heutigen Zustands. Eine integrale Sicht, welche die verschiedenen Vorschläge und den NFA als Gesamtwerk würdigt, ist nicht vorhanden. Vielmehr nimmt der Entwurf die politischen Positionsbezüge zu den Massnahmen für die nächste Finanzierungsperiode vorweg. Durch dieses Vorgehen wird eine sachliche Diskussion zum Wirksamkeitsbericht und zu den Vorschlägen der Geberkantone verhindert.

Wir erachten auch das Vorgehen der KdK zur Erarbeitung der Stellungnahme als inakzeptabel: Die KdK hatte am 11. Dezember 2013 den Mitgliedern des leitenden Ausschuss die Einsetzung der politischen Begleitgruppe beantragt. Dazu wurde eine siebenköpfige Begleitgruppe mit zwei Vertretungen aus den Geberkantonen (Waadt und Schwyz) und fünf Vertretungen aus den Nehmerkantonen (Aargau, Graubünden, Jura, St. Gallen und Wallis) vorgeschlagen. Den Mitgliedern des leitenden Aus-

schusses wurde nur ein Tag zur Stellungnahme eingeräumt. Der Kanton Zürich forderte die Aufstockung der Begleitgruppe um eine Vertretung aus einem städtischen Kanton, damit eine repräsentative Vertretung aller Interessen gewährleistet werde. Diese Forderung wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Begleitgruppe mit der Funktion eines «Sounding Boards» beauftragt sei und folglich nicht befugt sei, politische Entscheide zu treffen. Diese Begründung wird mit der vorliegenden KdK-Stellungnahme widerlegt.

Fazit: Der Entwurf der Stellungnahme der KdK zur Stossrichtung ist einseitig zugunsten der Nehmerkantone ausgefallen und ist ein Affront gegenüber dem Bund und den Geberkantonen. Die fehlende Auseinandersetzung mit den rationalen Argumenten ist inakzeptabel. Wir fordern eine vollständige Überarbeitung der Stellungnahme unter Berücksichtigung der Argumente der Geberkantone und der statistischen Analyse im Wirksamkeitsbericht sowie ein verstärktes Mitspracherecht in der Begleitgruppe bei der Erarbeitung der Stellungnahme.

Beurteilung der Stellungnahme der KdK zur Stossrichtung

Aufgrund der sehr kurzen Frist zur Beantwortung der Stellungnahme ist es für uns nicht möglich, zu allen Bereichen Stellung zu nehmen. Insbesondere zu den Fragen des angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs im Bereich der Universitäten (Antrag 2.9), der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sowie zu den Programmvereinbarungen (Anträge 3.1) werden wir erst im Rahmen der zweiten Konsultation der KdK Stellung nehmen.

Nachfolgend wird die Stellungnahme der KdK im Detail beurteilt. Wegen der auch formal wenig überzeugenden Stellungnahme der KdK werden die einzelnen Forderungen der KdK in einen sachlichen Zusammenhang gesetzt, womit nur bedingt auf die Nummerierung der KdK-Stellungnahme abgestellt werden kann.

1) Grundlegende Bedeutung der NFA für unser föderalistisches Staatssystem bekräftigen

Wir erachten den nationalen Finanzausgleich als wichtigen Pfeiler des Schweizer Föderalismus. Objektiv feststellbare Ungleichgewichte und Benachteiligungen einzelner Kantone müssen jedoch beseitigt werden, um die Solidarität zwischen den Kantonen nicht zu gefährden.

2) Erhöhung der finanziellen Leistungen des Bundes

Der NFA wurde so ausgestaltet, dass die Haushaltsneutralität im Übergang vom alten zum neuen System gesichert werden konnte. Im ersten Wirksamkeitsbericht wurde aufgezeigt, dass der Bund im Übergang entlastet wurde, weshalb er die Mittel ab 2012 um 112 Mio. Franken auf-

stockte. Es gibt keine Grundlage zur Forderung nach noch mehr Bundesmitteln. Die Begründung der KdK, wonach die Belastung der Kantone überdurchschnittlich angestiegen sei, ist nicht nachvollziehbar. Die Analyse im Wirksamkeitsbericht zur Ausgabendynamik beim Bund bzw. bei den Kantonen zeigt im Gegenteil auf, dass der Bund stärker belastet wurde als die Kantone (vgl. Wirksamkeitsbericht Tabelle auf S. 137 und Fazit S. 142). Wir lehnen die Forderung der KdK ab, da wir uns grundsätzlich für eine faire Ausgestaltung des NFA und die Berücksichtigung objektiver statistischer Analysen einsetzt.

3) Klare Trennung der Vorhaben 2. Wirksamkeitsbericht und USR III

Wir teilen die Meinung der KdK, dass der Wirksamkeitsbericht, der eine rückwirkende Analyse vornimmt, und die Unternehmenssteuerreform III, die erst in Zukunft Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich entfalten wird, getrennt zu behandeln sind.

4) Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs

Eine Erhöhung des Bundesbeitrags für den Ressourcenausgleich ist abzulehnen (siehe auch die Ausführungen unter 2). Eine Erhöhung der Bundesbeiträge würde zu Mehrbelastungen der Geberkantone führen, da die Verfassung vorschreibt, dass die Geberkantone mindestens zwei Drittel des Bundesbeitrags finanzieren (Art. 135 Abs. 3 BV). Die Erhöhung der angestrebten Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton von heute 85% des schweizerischen Durchschnitts auf ein Zielband von 85–90% des schweizerischen Durchschnitts würde zusätzlich zu Mehrbelastungen der Geberkantone führen. Bereits mit der heute vorgegebenen Zielgrösse besteht jedoch für einen ressourcenschwachen Kanton wenig Anreiz, seine Position aus eigener Kraft zu verbessern, weil die Erhöhung des eigenen Ressourcenpotenzials zu einer deutlichen Verminderung der Finanzausgleichszahlungen führt. Eine Erhöhung der garantierten Mindestausstattung würde die Anreizproblematik noch weiter verschärfen.

5) Dotation der Lastenausgleichsgefässe

Die Stellungnahme der KdK und deren Bemerkung (Ziff. 13) verstossen gegen Treu und Glauben. Das Gutachten Ecoplan bestätigt im zweiten Wirksamkeitsbericht bereits zum dritten Mal, dass die soziodemografischen und insbesondere die Kernstadtlasten im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten nur ungenügend abgegolten werden. Gemäss dem Gutachten von Ecoplan entfallen 51% Sonderlasten auf die soziodemografischen Sonderlasten der Kernstädte. Im heutigen NFA fliessen jedoch nur knapp 17% der gesamten Mittel des Lastenausgleichs von 726 Mio. Franken in dieses Ausgleichsgefäss. Entsprechend

werden die Sonderlasten aus dem GLA zu rund 35%, diejenigen des SLA der Kernstädte nur zu 4,2% abgegolten. Der Kanton Zürich erhält 2014 65,2 Mio. Franken aus dem soziodemografischen Lastenausgleich für den Bereich Kernstädte und 7 Mio. Franken aufgrund der Bevölkerungsstruktur. Angesichts der sehr ungleichen Abgeltung der Sonderlasten ist es ein Gebot der Fairness, eine gleichmässige Abgeltung der Sonderlasten zu gewährleisten. Die Bemerkung der KdK, wonach es «beim SLA um einen Ausgleich von Sonderlasten der Kantone und nicht um einen Ausgleich von Zentrumslasten der Städte geht», ist ein Affront gegenüber den Städtkantonen. Immerhin leisten die drei Kantone Zürich, Basel und Genf 2014 über 60% der Zahlungen in den Ressourcenausgleich.

Gemäss Gutachten des Forschungsinstituts Ecoplan muss das Dotationsverhältnis wie folgt gewählt werden, um eine gleichmässige Abgeltung der Sonderlasten zu gewährleisten (Wirksamkeitsbericht, Abbildung 5.23, S. 113; Studie Ecoplan, Abbildung 2, S. 3):

	Geografisch-topografische Faktoren (GLA)	Soziodemografische Faktoren (SLA):	
		Bevölkerungsstruktur	Kernstädte
Geltende Gewichtung 2008–2015	50%	33,33%	16,67%
Gutachten Ecoplan 2004 (Jahr 2001)	28%	27,00%	45,00%
Gewichtung Ecoplan 2009 (Jahr 2006)	27%	33,00%	40,00%
Gutachten Ecoplan 2013 (Jahre 2008–2011)	18,5%	30,6%	50,0%

6) Weiterführung des Härteausgleichs

Die ressourcenstarken Kantone setzen sich für die Abschaffung der Härteausgleichszahlungen ein, da sich eine Fortführung der Übergangszahlungen um weitere 20 Jahre sachlich nicht rechtfertigen lässt.

7) Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone

Wir sind mit der Beurteilung der KdK einverstanden. Eine Belastungsobergrenze für einzelne Geberkantone würde dazu führen, dass jene Geberkantone, die nicht von der Belastungsgrenze profitieren können, stärker belastet würden.

8) Alternativmodell der ressourcenstarken Kantone

Das Alternativmodell, das die Solidarhaftung unter den Geberkantonen bzw. unter den Nehmerkantonen mildern soll, wurde von den Geberkantonen vorgeschlagen. Mit der linearen Mittelverteilung an die ressourcenschwachen Kantone und der Einführung einer neutralen Zone würden die Mittel zielgerichteter zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone eingesetzt. Wird nur ein Teilelement des Modells umgesetzt, ist unklar, ob die angestrebte Beseitigung der Solidarhaftung und die höhere

Effizienz der Verteilung noch erreicht werden. Auch ist unklar, was die finanziellen Folgen für die einzelnen Kantone sind. Um die Varianten richtig miteinander vergleichen zu können, muss die KdK zwingend eine umfassende Beurteilung aller Varianten mit ihren Vor- und Nachteilen für alle Kantone vornehmen. Dabei muss auch der Vorschlag des Bundesrates, der eine Senkung der Dotation des Ressourcenausgleichs vorsieht, beurteilt werden.

9) Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial

Wir fordern zusammen mit den übrigen Geberkantonen, dass das Ressourcenpotenzial korrekt ermittelt wird. Aufgrund der deutlichen Erhöhung der Wasserzinsen im 2011 und im 2015 drängt sich eine Neu-beurteilung auf. Der Kanton und die Gemeinden der Wasserkantone verfügen dank Wasserzinseinnahmen über deutlich höhere finanzielle Mittel, als es mit dem Ressourcenpotenzial ermittelt wird. Der Einbezug der Wasserzinsen würde die Geberkantone etwas entlasten und zu einer Umverteilung der Mittel zugunsten der Nehmerkantone führen, die über keine Einnahmen aus Wasserzinsen verfügen. Die Gebirgskantone werden im geltenden NFA einseitig bevorzugt. Dies ist umso stossender, als Sonderlasten im GLA grosszügig abgegolten werden und die Gebirgskantone auch in anderen Bereichen bevorzugt werden (z. B. Neuberechnung des KAV-Schlüssels bei der Abgeltung des regionalen Personenverkehrs). Benachteiligt werden insbesondere ressourcenschwache Kantone, die nicht über solche Sondereinnahmen verfügen.

10) Reduktion der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial

Der Kanton Zürich hatte bereits im ersten Wirksamkeitsbericht eine tiefere Gewichtung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial abgelehnt, weil sie sachlich nicht gerechtfertigt ist.

11) Reduktion der Ausgleichszahlungen an ressourcenschwache Kantone mit einer Steueraussschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone

In der Stellungnahme der KdK fehlt eine Begründung für die Ablehnung dieser Forderung. Im Wirksamkeitsbericht wird aufgezeigt, dass die ressourcenschwachen Kantone ihre Unternehmenssteuern überdurchschnittlich senken konnten, sodass sie im Durchschnitt tiefere Unternehmenssteuersätze aufweisen als die ressourcenstarken Kantone (vgl. Wirksamkeitsbericht S. 91). Die ressourcenschwachen Kantone senkten zudem die Einkommenssteuer stärker für die Top-1%-Einkommen, wogegen die ressourcenstarken Kantone die Steuersätze auf den Medianeinkommen stärker senkten. Der Wirksamkeitsbericht gelangt zum

Schluss, dass sich der Steuerwettbewerb seit der Einführung des NFA zwar verschärft habe, dies jedoch nicht auf das System des NFA zurückzuführen sei.

Wir haben uns bereits im Rahmen des letzten Wirksamkeitsberichts für einen fairen Steuerwettbewerb eingesetzt und die Prüfung einer Anti-Dumping-Regelung gefordert und insbesondere Tiefststeuersätze in Nischenbereichen bemängelt. Aus unserer Sicht ist das Anliegen weiter zu verfolgen, da es politisch schwer vermittelbar ist, wenn ressourcenschwache Kantone ihre Transferzahlungen aus dem Finanzausgleich so einsetzen, dass sie die Steuersätze der Geberkantone insbesondere in Nischenbereichen deutlich unterbieten.

12) Reduktion der Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial

Der Wirksamkeitsbericht nimmt eine vergangenheitsbezogene Analyse der Finanzierungsperiode 2012–2015 vor, um Korrekturen für die Folgejahre vorzuschlagen. Da die geringere Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen sich bereits für die vergangenen Jahre gezeigt hat, ist es sachgerecht, dies ab 2016 zu berücksichtigen. Würde die geltende Gewichtung fortgeführt, so wird das Steuerpotenzial derjenigen Kantone, welche über einen überdurchschnittlichen Anteil an juristischen Personen verfügen, weiterhin überschätzt. Betroffen bzw. benachteiligt sind insbesondere die ressourcenstarken Kantone und Wachstumslokomotiven der Schweiz. Die Unternehmenssteuerreform III wird sich jedoch erst ab 2018 auf die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage der Kantone auswirken und die Ausgleichszahlungen ab 2022 beeinflussen.

13) Gewichtung der Privatvermögen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials (Faktor Alpha)

Aus der KdK-Stellungnahme geht nicht hervor, weshalb sie eine Stellungnahme zu einer Neugewichtung der Vermögen der natürlichen Personen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials (Alpha-Faktor) vornimmt. Weder im Wirksamkeitsbericht noch im Fragenkatalog des Bundes steht eine Änderung der Gewichtung der Privatvermögen zur Diskussion. Es ist somit unklar, welche Forderung zur Diskussion steht. Der Alpha-Faktor wird gemäss Art. 13 Abs. 4 FiLaV für die dritte Vierjahresperiode neu berechnet. Diese Neuberechnung liegt noch nicht vor. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat Anpassungen bei der Berechnungsmethode von Alpha einstimmig verworfen, weil in den meisten Fällen wegen der grösseren Volatilität von Alpha die Nachteile überwogen hätten (vgl. Wirksamkeitsbericht S. 165).

II. Dieser Beschluss ist bis Ende der Vernehmlassungsfrist vom 30. Juni 2014 nicht öffentlich.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi