Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Juni 2018

529. 3. Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Vernehmlassung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Position der Kantonsregierungen (Stellungnahme)

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 9. März 2018 die Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen unter Einschluss von Vorschlägen zur Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) eröffnet. Gemäss Art. 18 FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht vor, welcher die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der vergangenen Vierjahresperiode erörtert und Massnahmen für die Folgeperiode vorschlägt. Der Wirksamkeitsbericht und die Ergebnisse der Vernehmlassung bilden die materielle Grundlage für die Botschaft des Bundesrates und eine Anpassung des Finanzausgleichssystems bzw. zur Neudotierung der Finanzausgleichsgefässe für die vierte Finanzierungsperiode ab 2020. Die Bundesversammlung wird bis in der Sommersession 2019 über die Vorschläge zur Anpassung des Bundesgesetzes entscheiden. Damit die Regelung zur Dotation der Finanzausgleichsgefässe auf Anfang 2020 unter Wahrung der Referendumsfrist in Kraft treten kann, sind die Schlussabstimmungen in beiden Räten für die Sommersession 2019 vorgesehen.

Aufgrund der kontroversen Diskussionen bei den letzten Beratungen in den eidgenössischen Räten 2015 setzte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im September 2015 eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt Regierungsrat Franz Marty ein. Sie sollte die Mängel des geltenden Finanzausgleichssystems analysieren und Massnahmen zur Optimierung des geltenden Finanzausgleichssystems ausarbeiten. Nach intensiven Diskussionen zwischen den ressourcenschwachen und den ressourcenstarken Kantonen sowie zwei Konsultationen der KdK bei den Kantonen stimmten schliesslich 21 Kantone an der Plenarversammlung der KdK vom 17. März 2017 dem Antrag des Schlussberichts zur Optimierung des Finanzausgleichs zu. Der Kanton Zürich engagierte sich für diese einvernehmliche Lösung der Kantone und unterstützt den Kompromiss im Sinne eines integralen Gesamtpakets.

Der Bundesrat hat am 6. September 2017 beschlossen, auf die Vorschläge der KdK einzutreten und im Rahmen des Wirksamkeitsberichts detailliert dazu Stellung zu nehmen. Im Gegensatz zur Vernehmlassung zu den ersten beiden Wirksamkeitsberichten unterbreitet der Bundesrat daher keine Entwürfe zu den Bundesbeschlüssen über die Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs, sondern schlägt Anpassungen am FiLaG vor. Schwerpunkte des dritten Wirksamkeitsberichts bilden die Analyse der Zielerreichung in der dritten Finanzierungsperiode 2016–2019 sowie die Systemanpassungen beim Finanzausgleich gemäss den Vorschlägen der KdK. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist hingegen nicht Gegenstand des Wirksamkeitsberichts, sondern wird in anderen Gefässen behandelt. Der Bericht des Bundesrates zur Motion 13.3363 Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen wird voraussichtlich im Herbst 2018 publiziert.

2. Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts und Anträge des Bundesrates

Der Wirksamkeitsbericht wurde von der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht mit paritätischer Vertretung gemäss Art. 48 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) von Bund und Kantonen begleitet. Der Bundesrat gelangt aufgrund der Analyse zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs weitgehend erreicht wurden. Einige Schwachstellen in der Berechnungsmethode des Ressourcenausgleichs wurden jedoch identifiziert, namentlich das starke Wachstum der Dotation, das dazu führte, dass die Dotation in den meisten Jahren seit Einführung des NFA 2008 zu hoch ausfiel.

Für die nächste Finanzierungsperiode schlägt der Bundesrat folgende Systemanpassungen am Finanzausgleich vor:

– Die Steuerung des Ressourcenausgleichs erfolgt über das Ausstattungsziel von 86,5%, das den ressourcenschwachen Kantonen neu garantiert werden soll. Die Dotation ergibt sich damit endogen. Der Bundesrat unterstützt eine garantierte Ausstattung von 86,5% des schweizerischen Durchschnitts, erachtet den Zielwert jedoch als hoch. Zusätzlich schlägt er eine technische Anpassung in der Zuteilung der Mittel an die ressourcenschwachen Kantone vor, damit die Dotation nicht einzig vom ressourcenschwächsten Kanton bestimmt wird. Der Vorschlag verringert zudem die Volatilität der Ausgleichszahlungen über den Zeitverlauf.
– Der Bundesbeitrag am Ressourcenausgleich wird auf das verfassungsrechtliche Maximum erhöht, d. h., der Beitrag der ressourcenstarken Kantone soll genau zwei Drittel des Bundesbeitrags betragen.

- Die Umstellung zum neuen System soll mit einer Übergangsfrist von drei Jahren erfolgen. Die garantierte Mindestausstattung soll 2020 auf 87,7 Indexpunkte, 2021 auf 87,1 Indexpunkte und 2022 auf 86,5 Indexpunkte herabgesetzt werden.
- Zusätzlich zu den Systemänderungen auf der Grundlage der Vorschläge der KdK sollen die Berechnung des Alpha-Faktors vereinfacht, die Dotation der beiden Lastenausgleichsgefässe ebenfalls mit einem gesetzlichen Automatismus geregelt, die periodische Evaluation der Wirksamkeit des nationalen Finanzausgleichs von vier auf sechs Jahre verlängert und der Härteausgleich gemäss geltender gesetzlicher Regelung weitergeführt werden.

Damit stimmt der Bundesrat dem gemäss KdK-Kompromiss vorgeschlagenen Systemwechsel zu, lässt jedoch die Frage offen, was mit den frei werdenden Mitteln des Bundes geschehen soll. Gemäss Beschluss der KdK vom 17. März 2017 sollten die frei werdenden Bundesmittel infolge der tieferen Dotation des Ressourcenausgleichs während der Übergangsperiode von 2020 bis 2022 je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs und der ressourcenschwachen Kantone verwendet werden. Nach Ablauf der Übergangsperiode sollen diese zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich, eingesetzt werden. Für die NFA-Geberkonferenz sind die Umsetzung des integralen Gesamtpakets und somit auch die Regelungen zu den frei werdenden Bundesmitteln eine wichtige Voraussetzung für die Zustimmung und Ausgewogenheit des Kompromisses. Für den Kanton Zürich bildet insbesondere die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs um 140 Mio. Franken ein unverzichtbares Element. Gemäss Wirksamkeitsbericht blieb die ungleichmässige Abgeltung der Sonderlasten auch in der Berichtsperiode 2016–2019 bestehen: Die Kernstadtlasten werden nur zu 4%, die soziodemografischen Sonderlasten gemäss Bevölkerungsstruktur zu 10% und die geografisch-topografischen Sonderlasten zu 32% abgegolten. Seit dem letzten Wirksamkeitsbericht blieben die Abgeltungen verhältnismässig stabil, nur die Abgeltung der Kernstadtlasten weist eine sinkende Tendenz auf.

Die finanziellen Auswirkungen des Massnahmenpakets werden durch den dreijährigen Abbaupfad des Mindestziels, die Verwendung der frei werdenden Bundesmittel und die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Kantonen beeinflusst. Auf der Grundlage der Daten von 2018 führt der Systemwechsel bzw. die Absenkung des Mindestziels von über 88% auf 86,5% zu einer Senkung der Dotation des Ressourcenausgleichs um über 500 Mio. Franken, wovon rund 230 Mio. Franken auf die ressourcenstarken Kantone und rund 280 Mio. Franken auf den Bund entfallen. Die voraussichtliche Entlastung des Kantons Zürich ist im Rahmen des kantonalen Finanzplans berücksichtigt.

Die Stellungnahme des Kantons Zürich folgt inhaltlich der Stellungnahme des Regierungsrates zur Optimierung des Finanzausgleichs Bund – Kantone gemäss Schlussbericht der politischen Arbeitsgruppe der Kantone, der Position der Finanzdirektion in der Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sowie den gemeinsamen Positionen der Konferenz der NFA-Geberkantone.

3. Beurteilung der Stellungnahme der KdK

Der Entwurf der gemeinsamen Stellungnahme der KdK zum 3. Wirksamkeitsbericht Bund – Kantone unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen, welche die von der KdK verabschiedeten Vorschläge zur Optimierung des Finanzausgleichs Bund – Kantone weitgehend aufnehmen. Zudem enthält die ergänzte Stellungnahme (Entwurf vom 23. Mai 2018) den Vorschlag der politischen Arbeitsgruppe «Aufgaben und Finanzen Bund – Kantone» vom 17./18. Mai 2018, der die im Wirksamkeitsbericht offengelassene Verwendung der frei werdenden Bundesmittel von 280 Mio. Franken regelt. Der Vorschlag präzisiert den Eckwert des Gesamtpakets. Die Hälfte der Mittel soll dauerhaft für die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs verwendet werden. Die zweite Hälfte soll temporär für sechs Jahre an die ressourcenschwachen Kantone (pro Kopf) im Sinne einer Übergangshilfe zufliessen. Die zeitliche Befristung ist eine wesentliche Voraussetzung, damit die Lösung verfassungskonform ist. Der Beitrag wird nach fünf Jahren neu geprüft. Der Kompromiss zur Frage der frei werdenden Bundesmittel schafft neben der dreijährigen Übergangsfrist zur Reduktion des Ausstattungsziels 2020–2022 eine weitere Abfederung und Übergangshilfe für die ressourcenschwachen Kantone, indem die ursprünglich vorgesehene Dauer der hälftigen Mittelzuteilung an die ressourcenschwachen Kantone von zwei auf sechs Jahre verlängert wird. Der Kanton Zürich kann den Kompromiss als Bestandteil einer gemeinsamen und einvernehmlichen Lösung der Kantone und des Bundes mittragen. Die Interessen des Kantons Zürich zum Abbau der geltenden Überdotation und zur besseren Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten werden mit dem Gesamtpaket gewahrt. Er erwartet, dass der Bundesrat dem Vorschlag der KdK zustimmt, damit das Gesamtpaket zur Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs umgesetzt werden kann.

Der Kanton Zürich kann der ergänzten Fassung des Entwurfs zur gemeinsamen Stellungnahme vom 17. Mai 2018 weitgehend zustimmen, beantragt jedoch folgende Änderungen und Ergänzungen:

1. Der Entwurf der Stellungnahme der KdK fasst eine Position zu den Programmvereinbarungen, obwohl diese gemäss Ausführungen im Wirksamkeitsbericht S. 11 nun in anderen Gefässen behandelt werden. Das Kapitel 2.5.2 des Entwurfs zur Frage 9 sollte weggelassen werden.
2. Demgegenüber nimmt der Entwurf der KdK keine Stellung zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildete bei der Ausarbeitung der Neugestaltung des Finanzausgleichs einen zentralen Bestandteil des NFA-Gesamtkonzepts, wurde doch im Rahmen der 1. Botschaft vom 14. November 2001 die Ansicht vertreten, dass angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume, deren Grenzen immer seltener den Kantonsgrenzen entsprechen, heute mehr denn je kantonale Aufgaben im horizontalen Verbund zu erfüllen sind. Auf der Grundlage von Art. 10–17 FiLaG haben die Kantone eine Rahmenvereinbarung mit den Grundsätzen der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs erarbeitet. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 sieht in Art. 2 Abs. 3 vor, dass die KdK alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit vorlegt. Das im Wirksamkeitsbericht enthaltene Kapitel zur Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs, das sich im Wesentlichen auf die Auflistung der Vereinbarungen und die Analyse aus dem zweiten Wirksamkeitsbericht beschränkt, erfüllt die Anforderungen der in der Rahmenvereinbarung gesteckten Ziele nicht. Es fehlen eine Analyse zur qualitativen Umsetzung der ursprünglich angestrebten Ziele des NFA, insbesondere zur Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten und eine gerechte Verteilung der Lasten anhand der Nutzniessung.

   Aus Sicht des Kantons Zürich sollte die KdK bis zum nächsten Wirksamkeitsbericht eine Evaluation zu den Grundsätzen und zur Zielerreichung der interkantonalen Zusammenarbeit vornehmen. Auf der Grundlage der Evaluation sollen gegebenenfalls Massnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit vorgeschlagen werden. Die Kantone sind bei der Evaluation einzubeziehen.

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 9. März 2018 haben Sie uns eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2016–2019 und dem Entwurf der Stellungnahme der Kantonsregierungen Stellung zu nehmen. Am 23. Mai 2018 haben Sie uns zudem eine ergänzte Fassung zugestellt, welche die Eckwerte des Gesamtpakets betreffend die Verwendung der frei werdenden Bundesmittel präzisiert. Der Vorschlag entspricht der Aushandlung der Kantonsvertretung der Arbeitsgruppe «Aufgaben und Finanzen Bund – Kantone». Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen zum Ressourcen- und Lastenausgleich

Im Kanton Zürich, dem grössten Beitragszahler der Kantone, wächst in der Bevölkerung das Unverständnis über die Entwicklung der Finanz- und Lastenausgleichszahlungen, weil die Schwachstellen und Ungleichgewichte immer offensichtlicher zutage treten. Über 80 Kantonsrätinnen und Kantonsräte des Kantons Zürich haben 2016 ein dringliches Postulat eingereicht, in dem sie den Regierungsrat aufforderten, eine umgehende und nachhaltige Beseitigung der Überdotation des Ressourcenausgleichs einzufordern (KR-Nr. 281/2016). Seit Einreichen des Postulats im September 2016 hat sich die Problematik der Überdotation im Ressourcenausgleich weiter verschärft. In der dritten Finanzierungsperiode 2016–2019 wuchs die Dotation wieder um fast 400 Mio. Franken. In der Folge stieg das Mindestziel von 86,9 Punkten im Jahr 2016 auf 88,3 Punkte 2018. Damit beläuft sich die Überdotation auf über 930 Mio. Franken, d. h., die Dotation könnte entsprechend gekürzt werden und das in Art. 6 Abs. 3 FiLaG anzustrebende Mindestziel von 85% würde immer noch erreicht. Es zeigt sich nun, dass die vom Bundesrat im Rahmen der letzten Beratungen vorgeschlagene Kürzung der Dotation per 2016 von 330 Mio. Franken (statt die von den eidgenössischen Räten beschlossenen 165 Mio. Franken) der Entwicklung der Disparitäten angemessener Rechnung getragen hätte.

Der Kanton Zürich hatte bereits in den Stellungnahmen zum 1. und 2. Wirksamkeitsbericht auf Ungleichgewichte hingewiesen und entsprechende Anpassungen gefordert. Grundsätzlich müssen die Berechnungsgrundlagen der Finanz- und Lastenausgleichszahlungen so ausgestaltet sein, dass sie die fiskalpolitischen Realitäten nach objektiven Kriterien

richtig abbilden und die Finanzausgleichszahlungen die vereinbarten Ziele gemäss Art. 135 der Bundesverfassung effizient und möglichst zielgenau erreichen. Der Kanton Zürich begrüsst, dass der Bundesrat bereit ist, die Mängel des geltenden NFA-Systems ab der vierten Finanzierungsperiode 2020 zu beheben und auf das Massnahmenpaket der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einzutreten. Das integrale Massnahmenpaket verbessert das geltende NFA-System in wesentlichen Punkten, beseitigt jedoch nicht alle bestehenden Ungleichgewichte.

Bemerkungen zum Entwurf der Stellungnahme

Das integrale Gesamtpaket der KdK zur Optimierung des Finanzausgleichs, dem 21 Kantone an der Plenarversammlung vom 17. März 2017 zugestimmt haben, ist ein Kompromiss, der ein weites Entgegenkommen der ressourcenstarken Kantone erforderte. Mit der Garantie und der Erhöhung der Ressourcenausstattung von 85% auf 86,5% des Schweizer Durchschnitts erhalten die ressourcenschwachen Kantone einen im Vergleich zum geltenden NFA-System höheren und neu garantierten Ausgleich. Während beispielsweise eine wirtschaftliche Schwäche in einem (grossen) ressourcenschwachen Kanton heute zu einer tieferen Dotation führt, wird diese im neuen System erhöht. Dies beseitigt einerseits die Solidarhaftung innerhalb der Gruppe der ressourcenstarken bzw. ressourcenschwachen Kantone und stärkt anderseits die Solidarität zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Kantonen. Mittel- bis langfristig tragen die ressourcenstarken Kantone und der Bund ein zusätzliches finanzielles Risiko, da sie bei steigenden Disparitäten höhere Zahlungen leisten als im geltenden NFA. Weitere Zugeständnisse sind die dreijährige Übergangsfrist zum Abbau des Ausstattungsziels und die verlängerte Übergangshilfe von zwei auf sechs Jahre für Verwendung der Hälfte der frei werdenden Bundesmittel, die verzögerte Umsetzung der tieferen Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Rahmen der Steuervorlage 17 (SV17) sowie die Fortführung der Härteausgleichszahlungen.

Der Kanton Zürich erwartet, dass der Bundesrat und die Kantone dem integralen Gesamtpaket einschliesslich des Einsatzes der frei werdenden Bundesmittel gemäss Vorschlag der Arbeitsgruppe «Aufgaben und Finanzen» vom 17./18. Mai 2018 zustimmen und dieses im Bundesparlament vertreten werden. Für den Kanton Zürich bildet die dauerhafte Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs um mindestens 140 Mio. Franken ein unverzichtbares Element des integralen Gesamtpakets. Ohne die deutlich bessere Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten wäre die Ausgewogenheit des Kompromisses nicht mehr gegeben und die mittel- und langfristigen finanziellen Risiken für den Kanton Zürich zu hoch.

Bei fehlender Einigung der Kantone und des Bundes vertritt der Kanton Zürich zusammen mit der NFA-Geberkonferenz folgende Positionen, die im Wirksamkeitsbericht als Eventualantrag eingebracht wurden:

- Die Überdotation des Ressourcenausgleichs ist ab 2020 zu verringern. Ressourcenausgleichszahlungen, die über eine anzustrebende Mindestausstattung von 85 Indexpunkten hinausgehen, entsprechen nicht der geltenden gesetzlichen Regelung von Art. 6 Abs. 3 FiLaG. Basierend auf dem Beitragsjahr 2018 wäre die Dotation um rund 930 Mio. Franken zu verringern.
- Die Solidarhaftung der Geberkantone soll mithilfe eines einfacheren Systems deutlich vermindert werden, beispielsweise durch die Fixierung des Abschöpfungssatzes.
- Die Gewinne der juristischen Personen sollen in der nächsten Finanzierungsperiode ab 2020 gemäss ihrer tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfung im Ressourcenpotenzial gewichtet werden.
- Die Sonderlasten sind gleichmässiger abzugelten, indem der soziodemografische Lastenausgleich substanziell aufgestockt wird. Zentrumskantone zahlen ihre Kernstadtlasten heute weitgehend selber und müssen gleichzeitig hohe Beiträge in den Ressourcenausgleich einzahlen.
- Aufhebung des Härteausgleichs, da die Weiterführung der Übergangszahlungen sachlich nicht mehr länger gerechtfertigt ist, was im Wirksamkeitsbericht bestätigt wird. So verzerren die Härteausgleichszahlungen die Verteilwirkung, indem sie die Reihenfolge der Kantone bezüglich Ressourcenausstattung verändern bzw. ein Kanton sogar eine Ressourcenausstattung eines ressourcenstarken Kantons erzielt.

Antrag zum weiteren Vorgehen

Der Entwurf der KdK nimmt keinen Bezug zum Kapitel zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Wirksamkeitsbericht. Der Kanton Zürich ist der Ansicht, dass die Zusammenfassung der Verträge im Wirksamkeitsbericht (Kapitel 4.8) den Anforderungen von Art. 2 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV), wonach alle vier Jahre ein Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit vorgelegt werden muss, 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. Im Rahmen der 1. Botschaft vom 14. November 2001 wurde die Ansicht vertreten, dass angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume, deren Grenzen immer seltener den Kantonsgrenzen entsprechen, heute mehr denn je kantonale Aufgaben im horizontalen Verbund zu erfüllen sind. Auf der Grundlage von Art. 10–17 FiLaG haben die Kantone eine Rahmenvereinbarung mit den Grundsätzen der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs erarbeitet. Art. 2 Abs. 3 IRV sieht vor, dass die KdK alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit vorlegt.

Der Kanton Zürich beantragt daher 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.

Der Kanton Zürich beantragt, die Periodizität des Wirksamkeitsberichts von vier Jahren gemäss geltender Regelung fortzuführen (vgl. Beantwortung der Frage 8).

Beantwortung der Fragen

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, somit die Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre entfallen wird?*

Ja. Mit dem Systemwechsel werden zentrale Schwachstellen des geltenden NFA-Systems behoben, namentlich die Solidarhaftung und das automatische Wachstum der Dotation unabhängig vom Bedarf, das seit 2012 zu einer wachsenden Überdotation führte. Allerdings ist unsere Zustimmung an die Umsetzung des ganzen Gesamtpakets gemäss Beschluss vom 17. März 2017 der Kantonsregierungen gebunden. Sollte deren Umsetzung scheitern, so lehnen wir die Garantie eines Ausstattungsziels von 86,5% ab und beantragen alternativ den Abbau der Überdotation im geltenden NFA-System.

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

Ja, sofern das integrale Gesamtpaket umgesetzt wird (siehe Beantwortung der Frage 1). Mit dem garantierten Ausstattungsziel von 86,5% wird das anzustrebende Mindestziel von 85% gemäss geltender Regelung (Art. 5 FiLaG) auf 86,5% erhöht, sodass die Überdotation von 937 Mio. Franken im Jahr 2018 nur zum Teil abgebaut wird. Mit der Erhöhung des Ausstattungsziels haben die zahlenden Kantone grosse finanzielle Zugeständnisse machen müssen, um einen Kompromiss zu ermöglichen. Zudem tragen die ressourcenstarken Kantone und der Bund mittel- bis langfristig ein zusätzliches finanzielles Risiko, da sie diese höhere Ausstattung garantieren müssen.

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?*

Ja. Der modifizierte Verteilmechanismus bringt eine zusätzliche Verbesserung zur Optimierung des Finanzausgleichs, insbesondere

- wird die Abhängigkeit von einem einzigen ressourcenschwachen Kanton zur Steuerung der Dotation verringert;
- wird die Volatilität der Ausgleichzahlungen verringert;
- wird die Anreizwirkung des Finanzausgleichs für einen Teil der ressourcenschwachen Kantone verbessert.

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

Nein, richtig wären 100%. Bereits in den Stellungnahmen zu den ersten beiden Wirksamkeitsberichten hat der Kanton Zürich eine geringere Gewichtung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial abgelehnt (vgl. RRB Nr. 686/2010, S. 13, sowie RRB Nr. 699/2014, S. 9), weil sie sachlich nicht gerechtfertigt ist, was nun im 3. Wirksamkeitsbericht bestätigt wird. Die Untersuchungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung zeigen, dass empirisch kein systematischer Zusammenhang zwischen der Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger und den Ausgaben der Kantone und Gemeinden nachgewiesen werden kann (Wirksamkeitsbe-

richt S. 96). Auch die alternative «Überschlagsrechnung» mit potenziellen Kosten der Grenzgängerinnen und Grenzgänger in verschiedenen Aufgabenbereichen überzeugt nicht, da insbesondere davon ausgegangen wird, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den relevanten Aufgabengebieten für Grenzgängerinnen und Grenzgänger gleich hoch sind wie für die ansässige Bevölkerung. Auch der Kanton Zürich hat durch die Zupendlerinnen und Zupendler hohe Arbeitsplatzkosten. Während Grenzgängerinnen und Grenzgänger jedoch durch die (beschränkte) Besteuerung zusätzliche Einnahmen schaffen, kann der Kanton Zürich die Zupendlerinnen und Zupendler aus anderen Kantonen gar nicht besteuern, weil diese am Wohnort ihre Steuern entrichten. Die Zupendlerinnen und Zupendler verursachen ebenso zusätzliche Kosten wie die Grenzgängerinnen und Grenzgänger, ermöglichen jedoch keine zusätzlichen Einnahmen. Die Finanzierung der Infrastrukturkosten muss durch die Wohnbevölkerung getragen werden. Die interkantonale Abgeltung von Spillovers trägt nur in unbedeutendem Umfang zur Kostendeckung der von den Zupendlerinnen und Zupendlern verursachten Kosten bei.

Die geringere Gewichtung der Einkommen der Grenzgängerinnen und Grenzgänger führt somit zu einer Schlechterstellung von Wirtschaftszentren im Landesinneren, deren Zupendlerinnen und Zupendler hauptsächlich Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz und keine Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind. Sie ist rein politisch motiviert und bevorteilt die Grenzkantone. Die Korrektheit der Berechnungsgrundlage des Ressourcenpotenzials ist damit infrage gestellt, was der Glaubwürdigkeit des NFA schadet. Sofern das integrale Gesamtpaket umgesetzt wird, wenden wir uns nicht gegen die Fortführung der geltenden Gewichtung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial. Wir erwarten aber, dass diese im nächsten Wirksamkeitsbericht erneut geprüft wird, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Evaluation der interkantonalen Zusammenarbeit.

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?*

Ja. Die neue Berechnungsmethode knüpft an das Konzept der relativen steuerlichen Ausschöpfung der Vermögen im Vergleich zur steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen der natürlichen Personen an, was einfacher und besser nachvollziehbar ist als die geltenden Berechnungen. Ein weiterer Vorteil ist die geringere Volatilität des Alpha-Faktors. Gemäss Simulationen des Bundes sind künftig Sprünge im Ressourcenpotenzial aufgrund des Alpha-Faktors weder im Übergang noch in Zukunft zu erwarten.

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?*

Ja, sofern der soziodemografische Lastenausgleich um mindestens 140 Mio. Franken bzw. der Hälfte der frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich aufgrund des Systemwechsels aufgestockt wird. Nach der vereinbarten Übergangsperiode sollen die frei werdenden Bundesmittel zugunsten aller Kantone verwendet werden, vorzugsweise für die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs. Wir erwaten, dass der soziodemografische Lastenausgleich nach Auslaufen der Übergangshilfe um mindestens zwei Drittel der Gesamtsumme von 280 Mio. Franken aufgestockt wird.

3. Härteausgleich

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

Die Ausführungen im Wirksamkeitsbericht machen deutlich, dass die Aufhebung des Härteausgleichs die richtige Folge wäre. So erreicht beispielsweise der Kanton Neuenburg nach Ressourcen- und Härteausgleich einen Ressourcenindex von über 100 und verfügt damit über eine Ressourcenausstattung eines ressourcenstarken Kantons. Der Kanton Zürich hatte bereits in der Stellungnahme zum 2. Wirksamkeitsbericht die Aufhebung bzw. einen rascheren Abbau der Härteausgleichszahlungen beantragt.

Da jedoch die Beibehaltung des Härteausgleichs gemäss geltendem FiLaG Bestandteil des Gesamtpakets des KdK-Kompromisses ist, können wir die Weiterführung des Härteausgleichs gemäss geltender gesetzlicher Regelung akzeptieren. Sollte das integrale Gesamtpaket des KdK-Kompromisses nicht umgesetzt oder einzelne Element gestrichen oder verändert werden, beantragen wir die Aufhebung des Härteausgleichs ab 2020.

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?*

Nein.

Die SV17 wird voraussichtlich 2020 in Kraft gesetzt und sich ab 2024 in den Berechnungen des Ressourcenausgleichs niederschlagen. Die Auswirkungen der SV17 auf den Ressourcenindex der einzelnen Kantone und die Finanzausgleichszahlungen sind mit grosser Unsicherheit verbunden.

Es ist heute nicht absehbar, wie sich die Unternehmen anpassen und wie sich die veränderte Steuerlandschaft auf den Ressourcenindex der Kantone auswirken wird. Schon vor den Auswirkungen der SV17 können daher Veränderungen im System eintreten, die zeitnah zu evaluieren sind. Aus diesem Grund ist es verfehlt, im Zeitpunkt der grössten Unsicherheit seit Einführung des NFA die Evaluationsperiode zu verlängern. Wir beantragen, dass die nächste Evaluation bzw. Wirksamkeitsberichterstattung gemäss geltender Regelung in vier Jahren für die Periode 2020–2023 vorgenommen wird. Die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung der SV17 in den einzelnen Kantonen auf den Finanzausgleich und das Zusammenwirken der Übergangsgefässe des Härteausgleichs (ab 2008), der Übergangslösung im Zusammenhang mit dem Systemwechsel Optimierung Finanzausgleich (2020–2025) und der im Rahmen der Vorlage zur SV17 beschlossenen Ergänzungsbeiträge (2024–2030) in ihrer Gesamtheit sind zu untersuchen. Auch im Rahmen der Steuervorlage der USR III war infolge der sehr grossen Unsicherheit ein Bericht vorgesehen.

5. Weitere Bemerkungen

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

5.1. Frei werdende Bundesmittel

Zustimmung.

Begründung: Der Kanton Zürich trägt den Kompromiss trotz Verlängerung der Übergangshilfe an die ressourcenschwachen Kantone von zwei auf sechs Jahre unter der Voraussetzung der integralen Umsetzung des Gesamtpakets mit.

5.2. Programmvereinbarungen

Das Kapitel zu den Programmvereinbarungen soll weggelassen werden, da es nicht Bestandteil des Wirksamkeitsberichts ist. Der Wirksamkeitsbericht weist auf S. 11 darauf hin, dass das Thema in anderen Gefässen, namentlich im Rahmen des Berichts zur Motion 13.3363 Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen eingehend behandelt wird. Die Forderungen der Kantone sind im Rahmen dieses Gefässes zu behandeln.

5.3. Politische Steuerung des Finanzausgleichs

Keine Bemerkungen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli