

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. Juni 2018

592. Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen unter Einschluss von Vorschlägen zur Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lasten- ausgleich (FiLaG) (Vernehmlassung)

I. 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, SR 613.2) 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. Die Stellungnahme des Kantons Zürich folgt inhaltlich der Stellungnahme zum Entwurf der Position der Kantone zum 3. Wirksamkeitsbericht, welche zusätzlich zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen einen Kompromiss der Kantone zur Verwendung der frei werdenden Bundesmittel infolge des vorgeschlagenen Systemwechsels enthält (RRB Nr. 529/2018).

2. Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts und Anträge des Bundesrates und der Kantonsregierungen

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. Der Entwurf der Stellungnahme der KdK vom 23. Mai 2018 präzisiert den Eckwert des KdK-Gesamtpakets. Die Hälfte der Mittel soll dauerhaft für die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) 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.

Für die NFA-Geberkonferenz ist 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 SLA 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.

Der Kanton Zürich unterstützt den Kompromiss als Bestandteil einer gemeinsamen und einvernehmlichen Lösung der Kantone und des Bundes. 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 integral umgesetzt wird.

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. Die voraussichtliche Entlastung des Kantons Zürich ist im Rahmen des kantonalen Finanzplans berücksichtigt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an finanzausgleich@efv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 9. März 2018 haben Sie uns eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit 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 937 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 fiskalischen Realitäten nach objektiven Kriterien richtig abbilden und die Finanzausgleichszahlungen die vereinbarten Ziele gemäss Art. 135 der Bundesverfassung (SR 101) effizient und möglichst zielgenau erreichen. Wir begrüssen, 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 Kantonsre-

gierungen (KdK) einzutreten. Das integrale Massnahmenpaket verbessert das geltende NFA-System in wesentlichen Punkten, beseitigt jedoch nicht alle bestehenden Ungleichgewichte.

Bemerkungen zu den Änderungsvorschlägen

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 andererseits 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 die 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.

Wir erwarten, 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 (SLA) 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 abzubauen. 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 937 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.

Anträge zum nächsten Wirksamkeitsbericht

1. Periodizität des Wirksamkeitsberichts

Wir beantragen, die Periodizität des Wirksamkeitsberichts von vier Jahren gemäss geltender Regelung fortzuführen (vgl. Beantwortung der Frage 8). Der 4. Wirksamkeitsbericht 2020–2023 soll zusätzlich zur bisherigen Analyse der Entwicklung der Disparitäten, der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone sowie der Erreichung der übrigen Ziele des Finanzausgleichs auch den Systemwechsel in Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen durch die Steuervorlage 17 umfassend untersuchen. Es ist insbesondere zu prüfen, wie die verschiedenen Übergangsgefässe in ihrer Gesamtheit wirken. Kritisch zu beurteilen wäre ein Ergebnis, bei dem ein ressourcenschwacher Kanton nach Ressourcenausgleich und der zusätzlichen temporären Ausgleichsgefässe auf einen Indexwert von über 100% zu liegen kommt. Diese Prüfung soll in Art. 46 FiLaV verankert werden. Methodisch sind die Disparitäten unseres Erachtens bevölkerungsgewichtet darzustellen.

2. Analyse zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

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. Wir sind 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 (IRV, LS 615), 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 sowie eine gerechte Verteilung der Lasten anhand der Nutzniessung.

Der Kanton Zürich als bedeutender Leistungsersteller im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit erwartet, dass der Bund dafür sorgt, dass alle Pfeiler des NFA gemäss Art. 1 FiLaG im Wirksamkeitsbericht hinsichtlich ihrer Zielerreichung analysiert werden. Die Analyse der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll die gleich hohe Qualität erfüllen wie die Analysen zum Ressourcen- und Lastenausgleich. Dazu ist eine Evaluation zu den Grundsätzen und zur Zielerreichung der interkantonalen Zusammenarbeit vorzunehmen. Auf der Grundlage der Evaluation sollen gegebenenfalls Massnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit vorgeschlagen werden. Die Kantone sind bei der Evaluation einzubeziehen.

3. Transferzahlungen des Bundes an die Kantone (Anhang 5 des Wirksamkeitsberichts)

Im Anhang 5 des Wirksamkeitsberichts werden die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone, die über die Finanzausgleichszahlungen im engeren Sinne hinausgehen, pro Kanton ausgewiesen. Die Bundesbeiträge werden auch in Kapitel 4.5.2 zur Beurteilung der Höhe der Mindestausstattung berücksichtigt. Diese Zahlen machen deutlich, dass ausserhalb des NFA erhebliche Bundesmittel an die Kantone umverteilt werden. 2015 betrug die Zahlungen an die Kantone im Durchschnitt

Fr. 2260 pro Einwohnerin bzw. Einwohner, wobei Fr. 391 pro Kopf auf den Finanz- und Lastenausgleich, Fr. 500 pro Kopf auf die Anteile an Bundeseinnahmen und Fr. 1369 pro Kopf auf Bundesbeiträge ausserhalb des NFA entfielen. Der Wirksamkeitsbericht stellt auf S. 173 denn auch fest, dass gemessen an den Beträgen pro Einwohnerin und Einwohner einigen Kantonen hohe Bundesbeiträge zufließen. Angesichts des grossen Transfervolumens, welches dasjenige des Finanzausgleichs im engeren Sinne um ein Mehrfaches übersteigt, sollte die Analyse zum nächsten Wirksamkeitsbericht sowohl die Entwicklung des Transfervolumens des Bundes ausserhalb des NFA, die Gründe für die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen sowie die Verteilwirkungen analysieren. Sollten einzelne Kantone dank überdurchschnittlichen Bundesbeiträgen zusätzlich zu den Zahlungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich schliesslich über höhere finanzielle Mittel verfügen als ein mittelstarker Kanton (z. B. Aargau) oder ein ressourcenstarker Kanton wie Zürich, wären Ursachen und Bedeutung zu erklären. Dabei ist insbesondere auch zu evaluieren, inwiefern solche Bundesbeiträge wie zweckfreie Mittel analog zum Ressourcenausgleich wirken bzw. ob sich ihre Wirkung davon tatsächlich unterscheidet.

Bei der Analyse zu berücksichtigen sind auch die Kaufkraftunterschiede zwischen den Kantonen, die sowohl bei der Berechnung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage als auch der durchschnittlichen Ausgaben der Kantone nicht berücksichtigt werden. Ein bestimmtes Einkommen erlaubt in ländlichen Regionen einen höheren Lebensstandard als beispielsweise in Zürich oder Genf. Auch die juristischen Personen sind mit höheren Kosten konfrontiert und verfügen damit für die Verwendung ihrer Gewinne über eine geringere Kaufkraft. Schliesslich ist auch die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben je nach Kaufkraft unterschiedlich.

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, einschliesslich Vorschlag der Kantone zur Verwendung der frei werdenden Bundesmittel und namentlich die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs, 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 Gesamtpaket integral 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 (Wirksamkeitsbericht 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 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 mit Lastenausgleich.

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. die 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 erwarten, dass der SLA nach Auslaufen der Übergangshilfe um mindestens zwei Drittel der Gesamtsumme von 280 Mio. Franken aufgestockt wird. Selbst mit der Aufstockung des SLA um 140 Mio. Franken werden insbesondere die Kernstadtlasten mit neu rund 6% statt 4% im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten immer noch zu wenig abgegolten (Abgeltung GLA: 32%).

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 Elemente 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. Wirksamkeitsberichtserstattung 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?*

- In Art. 46 FiLaV soll die Verpflichtung zur Analyse der Auswirkungen der Umsetzung der Steuervorlage 17 verankert werden.
- Im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht soll eine qualitative und quantitative Evaluation der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich geplant werden.
- Die Wirkung der im Anhang 5 des dritten Wirksamkeitsberichts aufgelisteten Bundesbeiträge sollte vertieft werden.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli