

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Mai 2024

533. Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Entwurf einer gemeinsamen Stellungnahme (Schreiben an die KdK)

1. Ausgangslage

Am 15. März 2024 verabschiedete der Bundesrat den Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen und eröffnete die Vernehmlassung. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) möchte eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Wirksamkeitsbericht einreichen und konsultiert die Kantone zu einem entsprechenden Entwurf.

Gemäss Art. 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) legt der Bundesrat der Bundesversammlung in der Regel alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht vor, der die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der vergangenen Ausgleichsperiode erörtert und Massnahmen für die Folgeperiode vorschlägt. Der vorliegende vierte Wirksamkeitsbericht analysiert die Periode 2020 bis 2025 und liefert Entscheidungsgrundlagen für eine mögliche Anpassung des Finanzausgleichssystems ab 2026. Die mit sechs Jahren vom normalen Rhythmus abweichende Dauer der im vorliegenden Bericht betrachteten Periode ist in Art. 19b FiLaG festgelegt.

2. Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts und vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen

Die Schwerpunkte des vorliegenden Wirksamkeitsberichts bilden neben der Überprüfung der Zielerreichung insbesondere Untersuchungen zum Lastenausgleich, zur interkantonalen Zusammenarbeit und zu den Auswirkungen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF). Der Wirksamkeitsbericht gelangt zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs in der Berichtsperiode weitgehend erreicht worden sind und das Finanzausgleichssystem grundsätzlich gut funktioniert. Die 2020 in Kraft getretene Reform wie auch die Anpassungen aufgrund der STAF hätten sich nach vorläufiger Einschätzung bewährt. Sie könnten aber aufgrund des kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten erst in der nächsten Periode vertieft evaluiert werden. Deshalb schlägt der Bundesrat keine Änderung des FiLaG vor. Hingegen enthält der Bericht die folgenden Vorschläge für technische Anpassungen auf Verordnungsstufe:

- Gemäss Wirksamkeitsbericht weist die heutige Methode (Hauptkomponentenanalyse) zur Gewichtung der Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) Nachteile auf. Insbesondere bestehe

- beim Altersindikator die Gefahr von negativen Werten. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, die Gewichte im SLA vorerst aufgrund der Mittelwerte der Referenzjahre 2021–2023 in der Verordnung zu fixieren. Im nächsten Wirksamkeitsbericht 2026–2029 sollen die Indikatoren des Lastenausgleichs gesamthaft überprüft werden. Die Auszahlungen aus dem SLA zugunsten des Kantons Zürich wären mit der vorgeschlagenen neuen Gewichtung in den Referenzjahren 2023 und 2024 um rund 8,5 Mio. bzw. 10 Mio. Franken tiefer ausgefallen, wohingegen sie 2021 und 2022 um 6,5 Mio. bzw. 0,5 Mio. Franken höher gewesen wären.
- Ausserdem soll die Berechnung der massgebenden Steuerrepartitionen detaillierter geregelt werden. Steuerrepartitionen sind insbesondere bei der Zuteilung der steuerbaren Gewinne von Unternehmen relevant, die in mehreren Kantonen tätig sind. Es habe sich gezeigt, dass die bisher verwendete Methodik zu pauschal gewesen sei und in Einzelfällen zu einer unbefriedigenden Aufteilung des Gewinnsteuersubstrates auf die involvierten Kantone geführt habe. Insbesondere soll die Berechnung der Steuerrepartitionen künftig getrennt nach natürlichen und juristischen Personen sowie mit einem für alle Kantone einheitlichen Gewichtungsfaktor erfolgen. Gemäss Wirksamkeitsbericht hat die neue Berechnungsmethodik nur einen beschränkten Einfluss auf die Zahlungen im Ressourcenausgleich.

3. Stellungnahme der KdK

Im Entwurf der gemeinsamen Stellungnahme schliesst sich die KdK der Haltung des Bundesrates an, in der laufenden Berichtsperiode auf eine Gesetzesrevision zu verzichten und einzig auf Verordnungsebene Anpassungen vorzunehmen. Zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird festgehalten, dass der aktualisierte Kommentar sowie der neue Leitfaden der KdK zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich die Kantone künftig unterstützen können, kostendeckende Abgeltungen bei voller Mitsprache anzustreben.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen (Zustellung per E-Mail als PDF- und Word-Version an mail@kdk.ch):

Mit Schreiben vom 15. März 2024 haben Sie uns eingeladen, uns zum Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir sind einverstanden, dass die KdK eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen zum vierten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs verabschiedet. Wir unterstützen den Entwurf der gemeinsamen Stellungnahme grundsätzlich, behalten uns jedoch vor, eine eigene Stellungnahme zuhanden des Bundes sowie eine gemeinsame Stellungnahme der Konferenz der NFA-Geberkantone einzureichen, die zusätzliche oder von der gemeinsamen Stellungnahme der KdK abweichende Anträge enthalten können. Nachfolgend sind unsere Änderungs- und Ergänzungsanträge zu den temporären Abfederungsmassnahmen und zu den Ausführungen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) dargestellt, die sich an die KdK richten.

2. Temporäre Abfederungsmassnahmen

Die befristeten Abfederungsmassnahmen sollen die finanziellen Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020 mildern. Der Bundesrat hat sich in der Botschaft zur Reform bereit erklärt, noch vor Ablauf der Massnahme zu prüfen, ob diese Übergangshilfe nach 2025 fortgesetzt werden soll. Gemäss Botschaft sollten die Mittel, die nicht mehr für diese Übergangshilfe verwendet werden, zugunsten der Kantone eingesetzt werden. Wir begrüssen deshalb, dass in der gemeinsamen Stellungnahme der KdK vom Bundesrat erwartet wird, dieser Verpflichtung aus der Botschaft von 2018 nachzukommen und die entsprechenden Mittel weiterhin zugunsten der Kantone einzusetzen. Allerdings sind wir der Ansicht, dass diese Mittel nicht in einem künftigen Projekt zur Aufgabenentflechtung, sondern zur Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) zu verwenden sind. Dadurch würden sie weiterhin im System des Nationalen Finanzausgleichs bleiben und sowohl ressourcenstarken als auch ressourcenschwachen Kantonen zugutekommen. Zudem ist der SLA nach wie vor unterdotiert. Die Zahlungen decken heute nur 14% bzw. 5,5% der demografischen Sonderlasten und der Kernstadtlasten, während rund 30% der geotopografischen Sonderlasten gedeckt sind (vgl. Wirksamkeitsbericht, S. 10).

Antrag: In der gemeinsamen Stellungnahme der KdK ist der Abschnitt 2.4. «Temporäre Abfederungsmassnahmen» wie folgt anzupassen: «Die Kantonsregierungen erwarten, dass der Bundesrat seiner Verpflichtung aus der Botschaft vom 28. September 2018 nachkommt, die entsprechenden Mittel nach Auslaufen der temporären Abfederungsmassnahmen weiterhin zugunsten der Kantone einzusetzen. Aus Sicht der Kantone sind die Abfederungsmassnahmen in der Übergangsperiode gerechtfertigt. Eine unbefristete Verlängerung ist jedoch aus verfassungs-

rechtlichen Gründen nicht möglich. Es braucht deshalb eine Lösung, wie diese Mittel langfristig zugunsten der Kantone eingesetzt werden können. ~~Der Vorschlag des politischen Steuerungsorgans, die Verwendung der Mittel in einem künftigen Projekt zur Aufgabenentflechtung zu prüfen, wird vor diesem Hintergrund begrüsst.~~ Die Kantonsregierungen beantragen dem Bundesrat daher, die freiwerdenden Mittel zur Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) zu verwenden. Dadurch würden sie weiterhin im System des Nationalen Finanzausgleichs bleiben und sowohl ressourcenstarken als auch ressourcenschwachen Kantonen zugutekommen. Wie im Wirksamkeitsbericht festgehalten, ist der SLA im Vergleich zum GLA nach wie vor unterdotiert.»

3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ)

Als bedeutender Zentrumsanton erbringt der Kanton Zürich zahlreiche Leistungen zugunsten der Bevölkerung anderer Kantone. Da die relevanten interkantonalen Vereinbarungen meist keine vollkostendeckenden Abgeltungen durch die leistungsbeziehenden Kantone vorsehen, trägt der Kanton Zürich ungedeckte Kosten von netto rund 104 Mio. Franken jährlich, wobei die ungedeckten Kosten der anderen Kantone infolge des Zürcher Leistungsbezugs bereits abgezogen und die ungedeckten Kosten des Leistungsbezugs von Ausländerinnen und Ausländern vollumfänglich dem Kanton Zürich zugerechnet wurden. Mit rund 46 Mio. bzw. 30 Mio. Franken entstehen bei der Universität Zürich und der Zürcher Fachhochschule die höchsten ungedeckten Kosten. Aus unserer Sicht gewährleistet die IKZ deshalb entgegen den Schlussfolgerungen im Wirksamkeitsbericht (S. 61 und 62) keinen fairen Ausgleich der Lasten zwischen den Kantonen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 Bundesverfassung [SR 101]) ist im interkantonalen Verhältnis zurzeit nicht eingehalten.

Wir anerkennen die umfangreichen Arbeiten der KdK zur IKZ. Nach unserer Einschätzung sind der aktualisierte Kommentar sowie der neue Leitfaden zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) jedoch nicht ausreichend, um rasche Verbesserungen bei den interkantonalen Abgeltungen und eine Erhöhung des Kostendeckungsgrads für die leistungserbringenden Kantone zu erzielen. Dazu braucht es Anpassungen der Abgeltungsregelungen in den entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen. Der Kanton Zürich ist gewillt, seine bedeutende Rolle in der IKZ wahrzunehmen und seine Infrastrukturen zu erneuern. Dazu gehört aber auch, dass die anderen Kantone dem Kanton Zürich die Vollkosten der bezogenen Leistungen abgelten.

In den Vereinbarungen zu den kantonalen Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung und zum Straf- und Massnahmenvollzug erfolgt zudem ein pauschaler Abzug für Standortvorteile. Aus Sicht des Kantons Zürich kann dadurch eine Doppelzählung mit dem Ressourcenausgleich auftreten: Standortvorteile im Sinne von zusätzlicher Wertschöpfung bzw. volkswirtschaftlichem Nutzen führen zu höheren Unternehmensgewinnen, Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und sind damit bereits im Ressourcenpotenzial der Kantone berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir, dass im Rahmen von Studien im Auftrag der KdK zum Wirksamkeitsbericht ein ökonomisches Bewertungsmodell für Standortvorteile entwickelt wurde, das auch die Grenzabschöpfung im Ressourcenausgleich berücksichtigt. Der Kanton Zürich wird das Modell in einem Pilotprojekt mit der Universität Zürich testen, wodurch dessen Praktikabilität und Anwendbarkeit beurteilt werden sollen.

Wir erwarten, dass die IKZ im nächsten Wirksamkeitsbericht 2026–2029 erneut als Schwerpunktthema behandelt wird. Analog zu den internen Berechnungen des Kantons Zürich (vgl. RRB Nr. 100/2024) sollen im nächsten Wirksamkeitsbericht der Kostendeckungsgrad der interkantonalen Abgeltungen in allen Aufgabenbereichen der IKZ berechnet und die ungedeckten Kosten für alle Kantone ausgewiesen werden, um eine finanzielle Transparenz analog zu den Lastenausgleichen im Rahmen des NFA zu erreichen. Zudem sind konkrete Massnahmen zu erarbeiten, um vollkostendeckende Abgeltungen für die leistungserbringenden Kantone zu gewährleisten und pauschale Abzüge für Standortvorteile auszuschliessen. Allfällige Standortabzüge sollen künftig nach objektiven Kriterien quantifiziert werden, wobei es zu keiner Doppelzählung mit dem Ressourcenausgleich kommen darf.

Antrag: Die gemeinsame Stellungnahme der KdK ist wie folgt zu ergänzen: *«Die Finanzflüsse und Kostendeckung in der IKZ sind regelmässig zu berechnen und auszuweisen, damit bei diesem Pfeiler des NFA die gleiche Transparenz herrscht wie beim Ressourcen- und Lastenausgleich.»*

Antrag: Die gemeinsame Stellungnahme der KdK ist wie folgt zu ergänzen: *«Es sind konkrete Massnahmen zu erarbeiten, um eine vollkostendeckende Abgeltung für die leistungserbringenden Kantone zu gewährleisten und pauschale Abzüge für Standortvorteile auszuschliessen. Allfällige Standortabzüge sind nach objektiven Kriterien zu quantifizieren, wobei es zu keiner Doppelzählung mit dem Ressourcenausgleich kommen darf.»*

Zusätzlich sind die Abgeltungsregelungen bei den kantonalen Hochschulen zu überprüfen. Der Kanton Zürich bezweifelt die Rechtfertigung der im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vorgenommenen Abzüge, insbesondere die Nichtberücksichtigung der Infrastrukturkosten und den Abzug bei den Forschungskosten. Sowohl die Infrastruktur als auch die Forschung kommen auch den ausserkantonalen Studierenden zugute.

Antrag: Die Anpassung der Abgeltungsbestimmungen in der IUV und FHV ist auf interkantonaler Ebene einzuleiten. Konkret sollen Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 der IUV mit folgender Formulierung ersetzt werden (eine ähnliche Formulierung ist für die FHV zu prüfen): «Grundlage für die Bemessung der interkantonalen Beiträge sind die standardisierten Kosten pro Fachbereich. Diese ergeben sich aus den nach Abzug der Drittmittel verbleibenden Betriebs- und Infrastrukturkosten für die Lehre und Forschung zu 100%. Ausgehend von den standardisierten Kosten pro Fachbereich werden die Durchschnittskosten pro Kostengruppe errechnet sowie ein Abzug in Höhe der durchschnittlichen Studiengebühren und der effektiven oder pauschal berechneten Bundesbeiträge vorgenommen. Ein Abzug für Standortvorteile darf nur erfolgen, soweit dieser anhand eines ökonomischen Modells objektiv berechnet wurde und eine Doppelzählung mit dem Ressourcenausgleich ausgeschlossen ist. Ein solcher Abzug ist regelmässig zu überprüfen.»

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom 21. Juni 2024 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Veröffentlichung gemäss Dispositiv II), die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli