

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Juni 2024

692. Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Am 15. März 2024 eröffnete das Eidgenössische Finanzdepartement die Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. 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 seien und das Finanzausgleichssystem grundsätzlich gut funktioniere. 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 Anpassungen 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 regeln. 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.

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 15. März 2024 haben Sie uns eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Wir teilen grundsätzlich die Ansicht des Bundesrates, dass das System des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) im Grossen und Ganzen gut funktioniert. Insbesondere führten die Anpassungen der letzten Jahre zu wichtigen Verbesserungen des Finanzausgleichssystems. Seit der NFA-Reform 2020 bestimmt sich die Dotation des Ressourcenausgleichs endogen aufgrund technischer Parameter, was eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem alten System darstellt, als die eidgenössischen Räte die Höhe der Dotation alle vier Jahre festlegten. Die NFA-Reform 2020

war als integrales Gesamtpaket ausgestaltet, das neben der Einführung der Mindestausstattung von 86,5% auch die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs sowie die Fixierung der Leistungen der ressourcenstarken Kantone auf zwei Drittel des Bundesbeitrages umfasste, und damit sowohl für ressourcenschwache als auch für ressourcenstarke Kantone als Kompromiss tragbar war. Dieser Kompromiss ist auch in der Zukunft integral zu erhalten. Ausserdem wurden mit der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) die Zeta-Faktoren zur Mindergewichtung der Unternehmensgewinne eingeführt, wodurch die tiefere steuerliche Ausschöpfbarkeit der Unternehmensgewinne gegenüber den Einkommen natürlicher Personen nun auch im Ressourcenausgleich berücksichtigt wird. Jedoch weist das Finanzausgleichssystem insbesondere bei der interkantonalen Zusammenarbeit, der Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs und den Indikatoren des Lastenausgleichs weiterhin Mängel auf. Nachfolgend sind unsere Anträge und die Antworten zum Fragebogen des Bundes dargestellt. Wir behalten es uns vor, Prüfanträge zum Ressourcenausgleich für den nächsten Wirksamkeitsbericht im Laufe der kommenden Ausgleichsperiode zuhanden des politischen Steuerungsorgans oder der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht einzureichen.

2. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Als bedeutender Zentrumsanton erbringt der Kanton Zürich zahlreiche Leistungen zugunsten der Bevölkerung anderer Kantone. Da die relevanten interkantonalen Vereinbarungen grossmehrheitlich 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 wurden. Mit rund 46 Mio. bzw. 30 Mio. Franken entstehen bei der Universität Zürich und der Zürcher Fachhochschule die höchsten ungedeckten Kosten.

Die Kostenunterdeckung ist insbesondere auf pauschale Abzüge für Standortvorteile zurückzuführen. 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.

Aus unserer Sicht gewährleistet die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) deshalb entgegen den Schlussfolgerungen im Wirksamkeitsbericht (S. 61–62) keinen fairen Ausgleich der Lasten zwischen den Kantonen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a

Abs. 2 und 3 Bundesverfassung [BV, SR 101]) ist im interkantonalen Verhältnis zurzeit nicht eingehalten. Die aktualisierten bzw. neuen Grundlagendokumente der Konferenz der Kantonsregierungen (der aktualisierte Kommentar sowie der neue Leitfaden zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich) sind 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.

Antrag: Die IKZ ist im nächsten Wirksamkeitsbericht 2026–2029 erneut als Schwerpunktthema zu behandeln. 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 Lastenausgleichsgefässen 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.

3. Beantwortung der Fragen gemäss Fragebogen

3.1 Beibehaltung der garantierten Mindestausstattung von 86,5%

Wir sind damit einverstanden, dass die garantierte Mindestausstattung von 86,5% des nationalen Durchschnitts im Ressourcenausgleich beibehalten werden soll. Die Mindestausstattung von 86,5% wurde erst 2020 eingeführt und war Teil eines integralen Gesamtpakets. Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass eine Diskussion über die Höhe der Mindestausstattung nach vier Jahren verfrüht wäre. Wie im Wirksamkeitsbericht richtig festgehalten, ist eine objektive Beurteilung der Angemessenheit der Mindestausstattung aufgrund methodischer Schwierigkeiten zudem kaum möglich, da nicht trennscharf zwischen Grund- und Wahlbedarf der öffentlichen Leistungen unterschieden werden kann. Je nach Präferenzen dürfte das Ausmass eines Grundbedarfs an öffentlichen Leistungen unterschiedlich beurteilt werden. Mit Blick auf die Anreiz-

wirkung des Ressourcenausgleichs ist zudem von einer Erhöhung der Mindestausstattung bzw. allgemein erhöhter Umverteilung abzusehen; allfällige spezifische Probleme wären mit spezifischen Massnahmen gezielt zu lösen.

3.2 Anpassung der Berechnungsmethode für die Steuerrepartitionen

Wir unterstützen die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung der Berechnungsmethode der massgebenden Steuerrepartitionen (Änderung von Art. 21 Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich [FiLaV, SR 613.21]). Inskünftig würden die Steuerrepartitionen detaillierter berechnet und insbesondere getrennt nach natürlichen und juristischen Personen erfasst, was in methodischer Hinsicht eine Verbesserung gegenüber der heutigen Berechnungsmethode darstellt.

3.3 Festlegung der Mittel im Lastenausgleich gemäss Art. 9 FiLaG

Wir sind nicht damit einverstanden, dass die Festlegung der Mittel im Lastenausgleich unverändert gemäss Art. 9 FiLaG erfolgen soll. Trotz der Aufstockung im Rahmen der Finanzausgleichsreform 2020 ist der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) gegenüber dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) nach wie vor unterdotiert. Wie im Wirksamkeitsbericht festgehalten, decken die Zahlungen heute nur 14% bzw. 5,5% der demografischen Sonderlasten und der Kernstadtlasten, während rund 30% der geotopografischen Sonderlasten gedeckt sind. Aus unserer Sicht braucht es deshalb eine weitere Aufstockung des SLA. Wir beantragen daher, dass die freiwerdenden Bundesmittel bei den temporären Abfederungsmassnahmen (vgl. auch unsere Antwort zur Frage 3.6) zur Aufstockung des SLA verwendet werden.

Antrag: Die jährliche Dotation des SLA ist um 140 Mio. Franken zu erhöhen. Art. 9 FiLaG ist entsprechend zu ergänzen.

3.4 Gewichtung der Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich

Wir haben keine Einwände gegen die vorgeschlagene Festlegung der Gewichtung der SLA-Indikatoren in der FiLaV. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass alle Indikatoren des SLA und GLA im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts überprüft werden. Die massgebenden Indikatoren müssen mit tatsächlich höheren Aufwänden der Kantone verbunden sein und dürfen nicht von den Kantonen beeinflusst werden können (Ausschluss Wahlbedarf). Beim SLA ist insbesondere die Berechnung der beiden Indikatoren Ausländerintegration und Armut zu überprüfen. Der Indikator Ausländerintegration berücksichtigt auch Ausländergruppen, die nicht zwingend zu höheren Integrationskosten führen (z. B.

Hochqualifizierte aus Nicht-Nachbarstaaten). Der Armutsindikator berücksichtigt auch Sozialleistungen, die nur von einzelnen Kantonen angeboten werden (Wahlbedarf).

3.5 Beibehaltung des Härteausgleichs

Der Härteausgleich wird von Bund und Kantonen finanziert und soll sicherstellen, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zum neuen Finanzausgleichssystem im Jahr 2008 finanziell schlechter gestellt ist. Der Härteausgleich wird seit 2016 jährlich um 5% reduziert und läuft 2034 automatisch aus. Nach Art. 19 Abs. 4 FiLaG kann die Bundesversammlung über die vorzeitige Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht mehr notwendig erweist. Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass der Härteausgleich nicht vorzeitig aufgehoben werden, sondern 2034 automatisch auslaufen soll. Die Dotation des Härteausgleichs wurde im Vergleich zum Referenzjahr 2016 bereits um 45% reduziert und wird sich in den kommenden Jahren weiter reduzieren.

3.6 Temporäre Abfederungsmassnahmen

Die bis 2025 befristeten Abfederungsmassnahmen sollen die finanziellen Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020 für die ressourcenschwachen Kantone mildern. Der Bundesrat hat sich in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 28. September 2018 (Finanzausgleichsreform 2020) bereit erklärt, vor Ablauf der Massnahme zu prüfen, ob diese Übergangshilfe nach 2025 fortgesetzt werden soll. Wir stimmen mit dem Bundesrat überein, dass eine unbefristete Fortführung der Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone nicht zielführend und nicht mit Art. 135 Abs. 3 BV vereinbar ist, wonach die Leistungen der ressourcenstarken Kantone mindestens zwei Drittel der Leistungen des Bundes betragen müssen. Jedoch hat sich der Bundesrat in der Botschaft zur Finanzausgleichsreform 2020 dazu verpflichtet, die entsprechenden Mittel nach Auslaufen der temporären Abfederungsmassnahmen weiterhin zugunsten der Kantone zu verwenden. Wie bereits oben festgehalten, beantragen wir deshalb, dass diese Mittel zur Aufstockung des SLA verwendet werden. Dadurch würden sie weiterhin im System des NFA bleiben und sowohl ressourcenstarken als auch ressourcenschwachen Kantonen zugutekommen.

Antrag: Nach Auslaufen der temporären Abfederungsmassnahmen sind die entsprechenden Bundesmittel für die Aufstockung des SLA zu verwenden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli