

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Staatsrat
Pascal Broulis
Präsident KdK
Speichergasse 6
Postfach
3000 Bern 7

Bern, 21. Mai 2010

**Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011.
Stellungnahme der FDK zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)**

Sehr geehrter Herr Präsident

Am 31. März 2010 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum ersten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs seit der Einführung der NFA im Jahr 2008. Die einzelnen Kantonsregierungen sind eingeladen, dazu Stellung zu nehmen. Zusätzlich wird die Plenarversammlung der KdK eine konsolidierte Stellungnahme der Kantonsregierungen abgeben. Die FDK-Plenarversammlung befasste sich am 20./21. Mai 2010 mit der Vorlage und formuliert ihre Stellungnahme anhand des Vernehmlassungsfragebogens. Wir übermitteln Ihnen zuhanden der konsolidierten Stellungnahme der KdK die folgenden Anträge.

1. Grundsätzliches

In den vorliegenden ersten Wirksamkeitsbericht wurden von verschiedener Seite sehr hohe Erwartungen gesetzt. Auch die FDK verwies in der Projektphase und in den bisherigen Anhörungen zu den Transferzahlungen umstrittene Punkte auf den Wirksamkeitsbericht, um nach der Umsetzung der NFA eine erste Lagebeurteilung vornehmen zu können. Der vorliegende Bericht erörtert die technischen Grundlagen und ermöglicht eine detaillierte Beurteilung von Teilaspekten des Finanzausgleichsystems. Allerdings sind aufgrund der aktuellen Datenlage detaillierte Aussagen zu den Aspekten Aufgabenteilung und Zusammenarbeit noch kaum möglich. Auch im Bereich der Finanzausgleichstransfers im engeren Sinn sind Einschränkungen bezüglich der Wirkungsbeurteilung angebracht. Wir denken dabei an das Ziel, die Disparitäten zwischen den Kantonen zu reduzieren.

Die politische Steuerbarkeit des Finanzausgleichsystems war ein erklärtes Ziel der NFA. Der Wirksamkeitsbericht und die Festlegung der Grundbeiträge der Ausgleichsinstrumente sind Ausfluss dieser Zielsetzung und lassen im Prinzip auch erheblichen Spielraum für Änderungen. Unter diesen Voraussetzungen überrascht es nicht, dass legitime Interessen für die Anpassung des Systems formuliert werden. **Die FDK steht entschieden hinter der NFA.**

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 www.fdk-cdf.ch

100521 WiBE Stn FDK zhd KdK_FDKPVA_DEF_D.doc

Prüfungsantrag für den nächsten Wirksamkeitsbericht:

Im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht für die Periode 2012-2016 ist der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen, den Wirkungen des Finanzausgleichs zugunsten schwacher Kantone und seiner Belastung der starken Kantone besonderes Augenmerk zu schenken.

Begründung:

Im Grundsatz darf das Reformprojekt nicht in Frage gestellt werden. Die praktische Erfahrung von lediglich zwei Jahren ist dafür nicht ausreichend, zumal die von der NFA gesetzten Anreize sich nur träge auswirken. Ein gewisser Grad von interkantonaler Umverteilung ist insbesondere zur Wahrung der Akzeptanz der kantonalen Steuerautonomie von unbestrittener Bedeutung. Allerdings ist gerade diese Wirkung nach Auffassung der FDK aufgrund der ersten Erfahrungen mit dem neuen Finanzausgleich ambivalent. Einerseits ist die Nutzung des gewonnenen finanzpolitischen Spielraums durch viele Kantone positiv hervorzuheben. Andererseits zeigt es sich, dass die Grundannahme, wonach ressourcenstarke Kantone eine tiefe, ressourcenschwache Kantone aber eine hohe Steuerbelastung aufweisen, nicht durchgängig zutrifft. Eine Mehrheit der FDK hält es für wichtig, diese Entwicklung im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht der Periode 2012-2016 vertieft zu untersuchen.

2. Zu den Einzelfragen**Antrag 1:**

Wir stimmen der auf zwei Jahre befristeten rückwirkenden Korrektur nachträglich festgestellter Fehler zu, sofern diese eine gewisse Erheblichkeitsgrenze überschreiten. Die Erheblichkeitsgrenze soll jedoch keinen Bezug zu den Ausgaben der Kantone herstellen, sondern so festgelegt werden, dass Fehler dann korrigiert werden, wenn sie eine Änderung des Ressourcenpotenzials je Einwohner um mehr als CHF 50 zur Folge haben.

Begründung:

In ihrer Stellungnahme vom 19. September 2008¹ im Rahmen der Anhörung zu den Finanzausgleichszahlen 2009 und zum Umgang mit der rückwirkenden Fehlerkorrektur im Fall St. Gallen sprach sich die FDK-Plenarversammlung für eine Regelung aus, welche rückwirkende Korrekturen nachträglich festgestellter Fehler ausdrücklich ausschliesst. Allerdings liess die FDK damals in einem Eventualantrag die zeitlich eng befristete rückwirkende Korrektur erheblicher Fehler offen.

Die durchgeführten Fehlerkorrekturen für die Kantone St. Gallen und Jura zeigten die Bedeutung der korrekten Umsetzung des Finanzausgleichs und gleichzeitig den Regelungsbedarf im spezifischen Bereich der Fehlerkorrekturen. Dieser Bereich wurde in der Projektphase nicht vertieft thematisiert. Nach Auffassung der FDK erscheint trotz der Bedeutung der Planungssicherheit und der Zielsetzung, die Qualität der von den Kantonen gelieferten Daten zu verbessern, eine eingeschränkte Fehlerkorrektur zweckmässig. Insbesondere die im Wirksamkeitsbericht genannten rechtlichen Bedenken gegenüber einem völligen Ausschluss der Fehlerkorrektur gaben hierzu den Ausschlag. Die FDK anerkennt, dass eine Fehlerkorrektur unter diesen Voraussetzungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann und zieht aus diesem Grund den Eventualantrag ihrem ursprünglichen Hauptantrag vor.

Die eingeschränkte und zeitlich eng befristete Fehlerkorrektur wird durch eine Erheblichkeitsgrenze und eine zeitliche Limitierung auf zwei Jahre zweckmässig umgesetzt. Anstelle einer für alle Kantone einheitlichen prozentualen Abweichung des Ressourcenpotenzials von 0.35% ziehen wir als Schwelle die Änderung des Ressourcenpotenzials proportional zur Bevölkerung in der Höhe von CHF 50 pro Kopf vor. Damit ergibt sich für alle Kantone eine geringere Erheblichkeitsgrenze als im Wirksamkeitsbericht vorgeschlagen.

¹ Vgl. http://www.fdk-cdf.ch/080919_anhoerung08_stn_fdk_an_brm_uz_d.pdf

Antrag 2:

Eine Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität 2008 Bund/Kantone ist durch den Bund vorzunehmen. Wir verlangen sowohl eine permanente jährliche Erhöhung von CHF 100 Mio. als auch eine rückwirkende Kompensation der viermal CHF 100 Mio. für die erste NFA-Periode 2008 – 2012.

Begründung:

Bereits im Brief vom 18. September 2009² beantragte und begründete die FDK-Plenarversammlung dem Vorsteher EFD, im Rahmen der Neufestlegung der Grundbeiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich ab 2012 den vertikalen Finanzausgleich um CHF 100 Millionen pro Jahr permanent zu erhöhen. Für die Kompensation der viermal CHF 100 Mio., welche den Kantonen in der laufenden Vierjahresperiode entgangen sind bzw. entgehen, ist in der nächsten Vierjahresperiode eine zusätzliche temporäre Erhöhung der Dotierung vorzusehen. Die FDK bestätigt diese Position. Die Abweichung von vier Prozent ist erheblich. Der Bund hat in der Vergangenheit bereits insbesondere mit dem Stabilisierungsprogramm 98 eine Mehrbelastung der Kantone von rund CHF 500 Mio. hervorgerufen. Damals waren die Kantone bereit, diese Mehrbelastung hinzunehmen, aufgrund des Versprechens, dass der Bund sie bei der Einführung NFA durch ein stärkeres finanzielles Engagement kompensieren wird. Der Bund ist hingegen nur in der Höhe des Härteausgleichs (CHF 244 Mio.) von der Haushaltsneutralität abgewichen, also in unzureichendem Umfang. Zur Umsetzung vgl. Antrag 3.

Antrag 3:

Die Kompensation gemäss Antrag 2 soll die folgenden Kriterien erfüllen:

- Möglichst alle Kantone sollen von der Kompensation profitieren.
- Ressourcenstarke Kantone dürfen keine Mehrbelastung erfahren.
- Die Kompensation sollte der Struktur und dem Grundgedanken der NFA Rechnung tragen statt bestimmten Sachpolitiken zu dienen.

Begründung:

Eine Mehrheit der FDK will, dass möglichst alle Kantone von der Kompensation profitieren. Zudem sollen die ressourcenstarken Kantone wegen der Kompensation keine Mehrbelastung erfahren. Diese Bedingung ist durch die Tatsache begründet, dass der Bund im Vergleich zur Gesamtheit aller Kantone um 100 Mio. bessergestellt wurde. Eine Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone wäre gestützt auf dieses Ergebnis nicht zu rechtfertigen. Die Kompensationsforderung ist durch eine auf korrekten Annahmen gestützte Einführung der NFA begründet. Die Verwendung der Mittel soll sich daher als Korrektur der Ausgangslage auch konkret auf das NFA-System beziehen. Eine Verwendung der Mittel für andere Sektoralpolitiken ist vor diesem Hintergrund auszuschliessen.

Antrag 4:

Der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2012-2015 ist analog zu (Art. 5 Abs. 2 FiLaG) fortzuschreiben.

Begründung:

Im Grundsatz ist das in Art. 5 Abs. 2 FiLaG verankerte Prinzip der Fortschreibung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs auch im Jahr der Neudotierung identisch anzuwenden. Es wäre nicht nachvollziehbar, die übliche Fortschreibung einmalig anlässlich der Neudotierung auszusetzen. Allerdings ist auch eine über die Fortschreibung hinausgehende Dotierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt. Die Untersuchungen des Wirksamkeitsberichts zur Zielerreichung der Finanzausgleichsinstrumente lassen keinen Schluss zu, der

² http://www.fdk-cdf.ch/090918_hhn-ber_brief_an_c_efd_fdkpv_uz_d.pdf

eine stärkere Erhöhung der Mittel rechtfertigen würde. Vorbehalten bleibt die Kompensation der postulierten Haushaltsneutralität.

Antrag 5:

Der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2012-2015 ist analog zu Art. 9 Abs. 2 FiLaG fortzuschreiben.

Begründung:

Die Fortschreibung des Lastenausgleichs stützt sich auf die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise. Eine Änderung der Fortschreibung des Gesamtvolumens der Grundbeiträge des Lastenausgleichs 2012-2015 hält die FDK, für nicht angebracht. Vorbehalten bleibt die Kompensation der postulierten Haushaltsneutralität gemäss Antrag 3.

Antrag 6:

Das Verhältnis zwischen soziodemografischem (SLA) und geografisch-topografischem Lastenausgleich (GLA) soll unverändert bei 50 zu 50 % belassen werden.

Begründung:

Die Dotierung der Teilindikatoren des Lastenausgleichs wurde bereits bei der Einführung der NFA kontrovers diskutiert. Die identische Dotierung von GLA und SLA wurde letztlich politisch beschlossen, in Kenntnis der wissenschaftlichen Gutachten zur Festlegung der Sonderlasten der Kantone. Der Wirksamkeitsbericht bestätigt die grundsätzlichen Resultate, insbesondere jene des Gutachtens zur Dotierung der Instrumente des Lastenausgleichs. Insofern wurden seit dem Zeitpunkt der Einführung der NFA keine zusätzlichen Erkenntnisse gewonnen. Der Bundesrat spricht sich für die Beibehaltung des Verhältnisses zwischen GLA und SLA von 50 zu 50 % aus, namentlich mit der Begründung, dass eine Anpassung des Verhältnisses bei konstantem Mitteleinsatz zu einer unerwünschten nominalen Reduktion des GLA führen würde. Wir schliessen uns mehrheitlich dieser Argumentation an.

Antrag 7:

Der Härteausgleich ist in der Beitragsperiode 2012-2015 unverändert beizubehalten.

Begründung:

Obschon die Bedenken gegenüber dem Härteausgleich im Allgemeinen und mit Bezug auf die Übergangszeit bis zum Auslaufen des Instruments im Besonderen unter den FDK-Mitgliedern verbreitet sind, ist im Hinblick auf die Verlängerung des Härteausgleichs zu beachten, dass es sich bei diesem Instrument um einen hart errungenen politischen Kompromiss für die Zeit des Übergangs zur NFA handelt. Dieses Instrument ist nach langen Verhandlungen in den eidgenössischen Räten zustanden gekommen. Vom Gesetzgeber wurde bei der Einführung eine konstante Höhe der Zahlungen während acht Jahren vorgesehen. Gestützt auf die Erfahrungen und Daten von faktisch lediglich zwei Jahren sollte dieses Instrument als solches nicht bereits wieder ohne zwingende Notwendigkeit in Frage gestellt werden. Wir schliessen uns mehrheitlich dem Fazit des Bundesrates an, wonach weder ein vollständiger noch ein teilweiser Wegfall des Härteausgleichs vorzusehen ist.

Antrag 8:

Kantone, deren Ressourcenindex die Grenze von 100 überschreitet, sollen gemäss geltendem Recht keine Härteausgleichstransfers mehr erhalten.

Begründung:

Mit einer möglichen Anpassung der Bestimmung zur Ausgestaltung des Härteausgleichs gemäss Art. 19 FiLaG hat sich die FDK bereits am 18. September 2009 auf Antrag des Kantons Neuenburg befasst, aber damals noch keine abschliessende Entscheidung getroffen. Der Ressourcenindex von Neuenburg beträgt für das Jahr 2010 95.2 Punkte. Im Jahr 2009 betrug der Wert noch 97.5 Punkte. Damit hat sich die Situation für den Kanton Neuenburg kurzfristig etwas entspannt. Die FDK lehnt ein gestaffeltes Auslaufen der Härteausgleichstransfers ab. Wenn ein Kanton die Grenze von 100 Punkten des Ressourcenindex überschreitet, soll er gemäss geltender Regelung in Art. 19 Abs. 6 FiLaG seinen Anspruch auf Zahlungen aus dem Härteausgleich verlieren.

Die Regelung des Härteausgleichs ist ausdrücklich darauf ausgelegt, dass die Transfers mit der Zeit auslaufen und das neue Ausgleichssystem seine Wirkung entfalten kann. Das Auslaufen erfolgt einerseits durch die nominale Fixierung der Dotierung und durch die lineare Reduktion der Transfers nach acht Jahren. Die Regelung, dass Kantone mit Ressourcenindex grösser als 100 Punkte ihren Anspruch auf Härteausgleich verlieren, ist ebenfalls im Kontext des Auslaufens einer Übergangsbestimmung zu sehen.

Antrag 9:

Auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone ist zu verzichten.

Begründung:

Die Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone wurde bereits vor der Einführung der NFA in den Eidgenössischen Räten diskutiert. Wir schliessen uns der Argumentation des Bundesrates an, dass sich die Situation seit damals nicht verändert hat. Mit Blick auf das System des horizontalen Ressourcenausgleichs würde die Einführung einer Obergrenze zu massiven Verzerrungen der Belastungen je nach Ausgestaltung entweder unter den ressourcenstarken Kantonen (im Falle einer individuellen Obergrenze) oder im Vergleich zu den ressourcenschwachen Kantonen (im Falle einer kollektiven Obergrenze für die ressourcenstarken Kantone) führen. Die bestehende Regel in Art. 135 Abs. 3 BV, die den Zusammenhang von horizontalem und vertikalem Finanzausgleich in eine Bandbreite fasst, kann im Falle einer starken Dynamik des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone im Vergleich zum gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzial bereits als eine Form von Belastungsobergrenze betrachtet werden.

Antrag 10:

Auf die Anpassung der Besteuerung der Grenzgänger im Ressourcenpotenzial soll verzichtet werden.

Begründung:

Eine knappe Mehrheit der FDK spricht sich gegen die Anpassung der Besteuerung der Grenzgänger im Ressourcenpotenzial aus. Die Reduktion der Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen ist im Vergleich mit Zupendlern im innerschweizerischen Verkehr nicht angebracht: solche verursachen am Ort ihres Arbeitsplatzes Lasten, aber infolge des Prinzips der Besteuerung am Wohnort können sie im Unterschied zu Grenzgängern steuerlich vom Arbeitsplatzort überhaupt nicht belangt werden. Die im innerschweizerischen Verhältnis bestehende Möglichkeit der Lastenabgeltung vermag dies nicht ausreichend zu kompensieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen in der konsolidierten Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

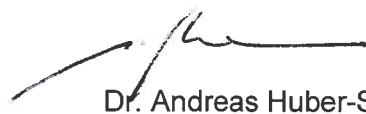
**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren