

Herrn Bundesrat
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher des Eidgenössischen
Finanzdepartements
Bernhof
3000 Bern

Chur/Luzern, 9. Oktober 2006 STA/peg

G:\FDK\86\86_02\Vern_3.NFA-Botschaft.doc

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA); Vernehmlassung über den Schlussbericht der Projektorganisation betreffend die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie über den Entwurf der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vom 3. Oktober 2003 (ersetzt Vernehmlassung vom 22. September 2006)

Hochgeachteter Herr Bundesrat

Das Eidg. Finanzdepartement hat am 6. Juli 2006 die Vernehmlassung zur oben erwähnten 3. NFA Botschaft sowie zur Verordnung zum FiLaG eröffnet. Die Kantonsregierungen haben bis 13. Oktober 2006 Zeit, die Vernehmlassung abzugeben.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns wie folgt vernehmen zu lassen.

1. Ressourcenausgleich/ Lastenausgleich

Für die Finanzdirektorenkonferenz ist es wichtig, dass die Ausgestaltung des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie die Höhe dieser Ausgleichstöpfe auf jener Berechnungsmechanik beruhen, die dem Volk am 28. November 2004 mit der Verfassungsabstimmung zur NFA unterbreitet wurde. Das Volk hat die Verfassungsänderung mit grossem Mehr angenommen, dies in Kenntnis der Finanzstromänderungen, welche das System bringt. Man ist davon ausgegangen, dass jetzt im Rahmen der 3. Botschaft die Berechnung der Gefässe materiell unverändert bleibt. Es scheint uns erst nach Vorliegen des ersten Wirksamkeitsberichts möglich, allenfalls Akzentsetzungen zu verschieben, was dannzumal aber politisch breit ausdiskutiert werden müsste.

In diesem Zusammenhang ist auf die Zusicherungen hinzuweisen, welche der Bund den Kantonen im Rahmen der Verhandlungen zum Entlastungsprogramm 1998 für ihr damaliges Entgegenkommen abgegeben hat. Mindestens in diesem Umfang ist der Beitrag zu erhöhen, den der Bund über die Haushaltsneutralität hinaus zu leisten bereit ist.

Härteausgleich

Der Härteausgleich ist zur Erleichterung des Übergangs vom alten auf das neue Finanzausgleichssystem notwendig. Wir nehmen zur Kenntnis, dass der für den Härteausgleich notwendige Betrag höher ist als früher erwartet. Daran bezahlen die Kantone einen Drittel.

Der höher als geplant ausfallende Härteausgleich zeigt klar auf, dass die heute in den einzelnen Aufgabenbereichen verankerte Abstufung der Bundesbeiträge nach Finanzkraft einen Fehlanreiz beinhaltet, welcher insbesondere finanzschwächere Kantone zu einer einseitigen Finanzpolitik veranlassen kann. Letzten Endes brachte dies die finanzschwächeren Kantone, zumal der Bund im Rahmen von Entlastungspaketen seine Subventionen immer etwa wieder kürzte, in finanzielle Bedrängnis und in ein Abhängigkeitsverhältnis. Wir sind froh, dass dies nun korrigiert wird.

Der Härteausgleich ist unseres Erachtens alleine schon wegen der erwähnten bisherigen Fehlanreize des Systems notwendig. Es wird den betroffenen Kantonen nämlich nicht möglich sein, ihre Verhaltensweisen, die massgeblich durch die Bundespolitik beeinflusst wurden, kurzfristig so zu ändern, dass sie die Wirkungen des alten Systems rasch korrigieren können. In diesem Sinne ist die höhere Summe des Härteausgleichs gut investiert.

Der Berechnungsmodus des Härteausgleichs ist gegeben: Massgebend ist die Globalbilanz 2004/2005. Eine Aktualisierung des Härteausgleichs, wie sie etwa verlangt wird, ist unseres Erachtens nicht möglich, da es keine Globalbilanz 2008 geben wird. Eine Vermischung verschiedener Bezugsgrössen und Bezugsjahre zur Berechnung des Härteausgleichs wäre nach unserem Dafürhalten nicht statthaft.

2. Strassenfinanzierung

Wir unterstützen die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Reduktion des den Kantonen zustehenden gesetzlichen Mindestanteils an den Mineralölsteuererträgen von heute 12 auf 10 Prozent.

Wir unterstützen generell die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene mehrfache Haushaltneutralität:

- für den Bundeshaushalt und die Kantonshaushalte,
- für die Sozialversicherungen,
- für die Strassenrechnung.

Eine Beibehaltung des Mindestsatzes der Kantone an den Mineralölsteuererträgen des Bundes von 12 Prozent hätte zur Folge, dass eine Summe von rund 75 Millionen Franken bei anderen Instrumenten des direkten Finanzausgleichs (Ressourcenausgleich oder Lastenausgleich) eingespart werden müsste. Es würden mehr zweckgebundene Mittel in die Kantonshaushalte fliessen, dafür weniger zweckfreie. Dies entspricht eindeutig nicht den Zielsetzungen des Projekts, das eine Stärkung der finanziellen Eigenständigkeit der Kantone anvisiert.

Eine Bejahung des Antrags, den Anteil der Kantone bei 12 Prozent zu belassen, würde auch eine Bevorzugung des Strassenwesens gegenüber anderen Aufgabenbereichen bedeuten. In den anderen Aufgabenbereichen werden die bisherigen Finanzkraftzuschläge aufgehoben. Die Mittel werden in den Ressourcenausgleich und in den Lastenausgleich verlagert. Der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich sind frei bestimmbar. Die Kantone können selbständig entscheiden, wie sie diese Mittel einsetzen wollen. Viele andere Aufgabenbereiche müssen somit ebenfalls mit weniger zweckgebundenen Mitteln auskommen.

3. Dynamik der Finanzstromänderungen

Mit der Aufgabenreform zwischen Bund und Kantonen sind beträchtliche Finanzstromänderungen verbunden. Die Dynamik dieser Änderungen wurde mehrfach analysiert. Wir sind der Auffassung, dass die Aufgaben, die zu den Kantonen gehen, und jene die dem Bund übertragen werden, etwa gleich gewichtig und ähnlich dynamisch sind, mit Ausnahme einer Position:

Wir entnehmen den Vernehmlassungsunterlagen, dass die Dynamik bei den Erträgen der direkten Bundessteuer ausserordentlich hoch ist. Der grösste Teil des Ressourcen- und Lastenausgleichs von rund 2,5 Milliarden Franken (Hochrechnung 2008) stammt aus der Reduktion des Anteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent (2086 Millionen Franken), wogegen „nur“ 417 Millionen Franken aus der Aufgabenentflechtung stammen. Für die Kantone sind diese Konstellation und die Dynamik problematisch. Dies lässt sich anhand folgender Entwicklung aufzeigen:

Jahr der Globalbilanz	Entlastung des Bundes aus der Aufgabenreform	Entlastung des Bundes aus der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent
1998/1999	670	1320
2001/2002	607	1541
2004/2005	635	1580
Hochrechnung 2008	417	2086

Aus der Zahlenreihe zeigt sich, dass die Entflechtungssumme im Zeitablauf stark abgenommen hat, dass andererseits der direkten Bundessteuer eine grosse Dynamik innewohnt. Auf der andern Seite bedeutet dies aber auch, dass die Kantone einen grossen Teil bisher frei bestimmbarer Mittel über ihren 13prozentigen Anteil an der direkten Bundessteuer dem Bund abgeben und einen nur geringfügig höheren Teil aus dem Ressourcen- und Lastenausgleich erhalten. Sollte die Dynamik der direkten Bundessteuer wie in den letzten Jahren anhalten, wird ein Zeitpunkt absehbar sein, wo sich der Verlust von frei verfügbaren Mitteln aus der direkten Bundessteuer mit dem Gewinn aus den neuen Instrumenten des direkten Finanzausgleichs überschneidet.

Eine Folge davon ist auch, dass insbesondere finanzkräftige Kantone nach der NFA über weniger zweckfreie Mittel verfügen als vorher, was bedauerlich ist und im Grunde den Zielsetzungen der NFA widerspricht. Alle Kantone sollten nach der NFA über eine grössere finanzielle Handlungsfreiheit verfügen, was durch frei verfügbare Mittel sichergestellt werden müsste.

Wir stellen auch eine unterschiedliche Dynamik bei den inskünftigen Anpassungsmechanismen des Ressourcen- und Lastenausgleichs und bei der erwarteten Entwicklung des Ertrages aus der direkten Bundessteuer fest. Der Bund passt den Ressourcen- und Lastenausgleich nach Formeln an, die weniger dynamisch sind als die Entwicklung und die Progressionswirkung des Tarifs der direkten Bundessteuer. Wir sind uns allerdings darüber im Klaren, dass der Bundesgesetzgeber mit Änderungen am DBG natürlich auch den Ertrag der direkten Bundessteuer beeinflussen kann. Dies betrifft dann aber auch den verbleibenden 17prozentigen Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer.

Wir erwarten, dass man die Dynamik der verschiedenen NFA-Veränderungen im ersten Wirksamkeitsbericht analysiert und in der Folge Anpassungen vornimmt, wo sich dies aufdrängt.

4. Übergangsprobleme

Wir weisen darauf hin, dass bei Einführung der NFA für die Abgrenzung von Aufwänden und Erträgen unterschiedliche Grundsätze angewendet werden. Bei gleicher Behandlung, wie sie für die nachschüssigen Zahlungen und die abzugrenzenden Positionen der IV vorgeschlagen wird, müss-

ten auch bei der direkten Bundessteuer die Erträge für die Steuerjahre vor 2008 periodengerecht abgegrenzt werden, was zur Folge hätte, dass einerseits ein doppelter Ertrag aus der direkten Bundessteuer verbucht werden könnte, andererseits der Anspruch der Kantone auf 30 Prozent der Steuererträge für die Jahre vor 2008 unabhängig vom Zeitpunkt der Bezahlung der Steuerrechnungen bestehen bliebe. Die Kantone sind sich bewusst, dass diese Problematik im bisherigen Projektverlauf nie thematisiert wurde und eine konsequente periodengerechte Abgrenzung der direkten Bundessteuer bei den Kantonsanteilen für den Bund beim Übergang zur NFA mit einer zusätzlichen Doppelbelastung von rund 2 Milliarden Franken verbunden wäre.

Wir sind bereit, die vorgeschlagene Mitfinanzierung der nachschüssigen IV-Zahlungen mit einem geschätzten Kantonsanteil von 245 Millionen Franken zu akzeptieren, weil es sich dabei um nach altem Recht entstandene Verpflichtungen der IV handelt, die nach altem Schlüssel zu finanzieren sind.

Wir sind auch bereit, die Mitfinanzierung der abzugrenzenden Verpflichtungen der IV bei den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Positionen bei den individuellen Massnahmen mit einem Achtel oder 175 Millionen Franken zu akzeptieren. Damit beteiligen sich die Kantone mit ihrem heutigen gesetzlichen Anteil von einem Achtel an sämtlichen, zum Zeitpunkt der Einführung der NFA bestehenden effektiven und latenten Verpflichtungen der IV.

Die Berechnungen dieser beiden Positionen sind noch durch eine externe Stelle zu überprüfen, damit der Betrag definitiv festgelegt werden kann.

Bezüglich der verbleibenden Nettobelastung der IV weisen wir darauf hin, dass es sich dabei nicht um ein Problem der NFA handelt, weil bereits heute solche nachschüssigen Verpflichtungen der IV bestehen, die bei einer periodengerechten Rechnungslegung ausgewiesen werden müssten. Mit der Einführung der NFA werden diese Verpflichtungen offen gelegt. Für die Sanierung der IV müssen deshalb Lösungen ausserhalb der NFA-Vorlage gesucht werden. Dabei kann darauf hingewiesen werden, dass dank der mit der NFA erfolgenden Aufgabenentflechtung die IV zu 5/8 statt wie bisher nur zu 4/8 vom Erfolg der bereits eingeleiteten und allenfalls noch zu beschliessenden Massnahmen zur Reduktion der Ausgaben der Versicherung profitieren wird.

Wir sehen diesbezüglich keinen weiteren Handlungsspielraum: Mit der Bereitschaft, ihren Anteil von einem Achtel sowohl an den nachschüssigen Verpflichtungen als auch an den Rentennachzahlungen und übrigen abzugrenzenden Positionen zu übernehmen, erfüllen die Kantone ihre gesetzliche Mitfinanzierungspflicht bezüglich sämtlicher, zum Zeitpunkt der Einführung der NFA bestehenden Verpflichtungen der IV.

Die Kantone lehnen deshalb sowohl die diskutierte Darlehenslösung als auch eine Berücksichtigung von Zinsen in der Globalbilanz ab.

Auf der andern Seite erwartet die FDK, dass bei der direkten Bundessteuer die selben Prinzipien wie bei den nachschüssigen IV-Beiträgen und den abzugrenzenden Verpflichtungen angewendet werden. Die Kantons- und Bundesanteile an der direkten Bundessteuer sind demnach periodengerecht abzugrenzen. Das heisst es sind den Kantonen von allen ab 1. Januar eingehenden Steuern für die Steuerjahre 2006 und früher noch 30 statt 17 Prozent zu überlassen. Dies entspricht der vorgeschlagenen Lösung bei den Rentennachzahlungen und den übrigen abzugrenzenden Positionen bei den individuellen Leistungen der IV.

5. Programmvereinbarungen

Die Umsetzung der Programmvereinbarungen geht nach unseren Kenntnissen nur schleppend voran. Weder auf Bundes- noch auf Kantonsseite sind die Vorbereitungsarbeiten so weit, dass erwartet werden kann, dass die neuen Instrumente in den 15 betroffenen Aufgabenbereichen am 1.1.2008 flächendeckend greifen können. Im kantonalen Recht müssen in den meisten Kantonen

für die Programmvereinbarungen noch gesetzliche Anpassungen erfolgen. Dies braucht Zeit. Zudem müssen in der Folge in vielen Aufgabenbereichen mit beteiligten Dritten ebenfalls Programmvereinbarungen abgeschlossen werden, was einen langjährigen Aushandlungsprozess bedingt. Wir befürchten deshalb, dass in vielen Bereichen, entweder flächendeckend oder für gewisse Kantone, das Instrument der Programmvereinbarungen gar noch nicht angewendet werden kann und in diesen Aufgabenbereichen für ein Jahr oder gar für zwei Jahre ein Stillstand eintritt. Im Bundesrecht gibt es ja ab 1.1.2008 die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen für die Einzel-Aufwandssubventionierung nicht mehr.

Diese Situation erachten wir als problematisch. Finanziell wird der Bund 2008 Geld einsparen, da er keine altrechtlichen Beitragszusicherungen mehr vornehmen kann, die neuen Programmvereinbarungen aber noch nicht greifen. Einzelne Sachbereiche könnten Schaden erleiden, wenn die Aufgabenerledigung ein Jahr oder mehrere Jahre stillsteht. Nach unserem Dafürhalten sollte dringend eine gemeinsame Task Force eingesetzt werden, welche das Instrument der Programmvereinbarungen formell und materiell aufbaut und möglichst rasch umsetzt. Gewisse Verrichtungen müssen bereits im Jahr 2007 erfolgen.

6. Qualitätssicherung Ressourcenpotential

Unsere Konferenz hat zur Qualitätssicherung des Ressourcenpotentials eine Projektgruppe eingesetzt, in welcher auch das EFD vertreten ist. Zudem hat sie im Sinne eines Inspektorats einen Auftrag an eine externe Unternehmung vergeben, welche vor Ort die notwendigen Kontrollen vornimmt. Wir legen auf die Qualitätssicherung des Ressourcenindex und der weiteren in der NFA verwendeten Parameter grösstes Gewicht. Die Daten müssen über jeden Zweifel erhaben sein, sonst ist die Akzeptanz der NFA gefährdet.

Wir beantragen Ihnen, die Qualitätssicherung, die vorläufig auf den Ressourcenindex beschränkt ist, auf alle Instrumente des direkten Finanzausgleichs auszudehnen. Gerne sind wir bereit, bei entsprechenden Arbeiten mitzuwirken, wobei die Federführung aber beim Bund liegen müsste, gehört doch der Vollzug des FiLaG in den Aufgabenbereich der Exekutivbehörde des Bundes.

Mit freundlichen Grüssen

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Dr. Eveline Widmer-Schlumpf

Kurt Stalder

Kopie an:

- KdK
- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren der Kantone