

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/382 10 10 / Fax 031/382 10 16  
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 20. April 2018  
TE / B452

Eidgenössische Finanzverwaltung  
Sektion Finanzausgleich

3003 Bern

finanzausgleich@efv.admin.ch

*(Avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2016 - 19**

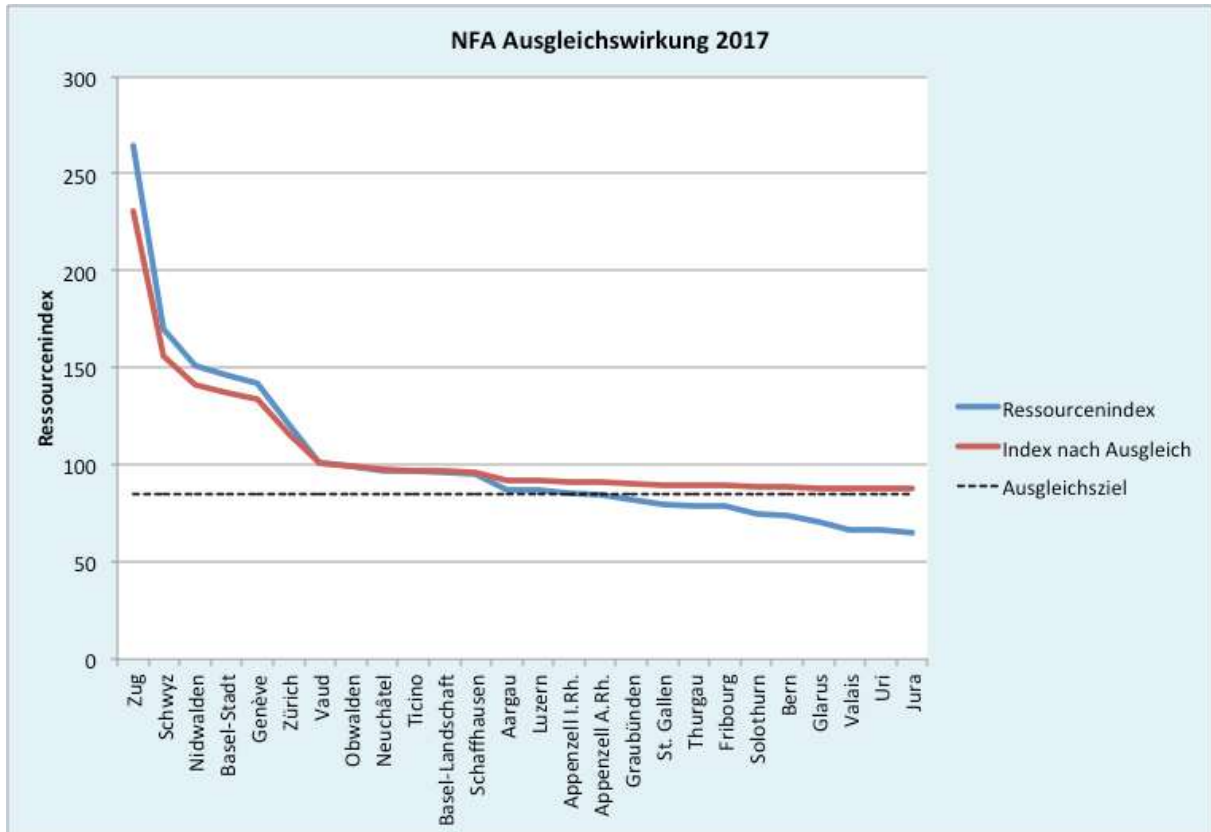
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Wir gestatten uns zuerst einige allgemeine Bemerkungen zur NFA und gehen anschliessend auf die gestellten Fragen ein.

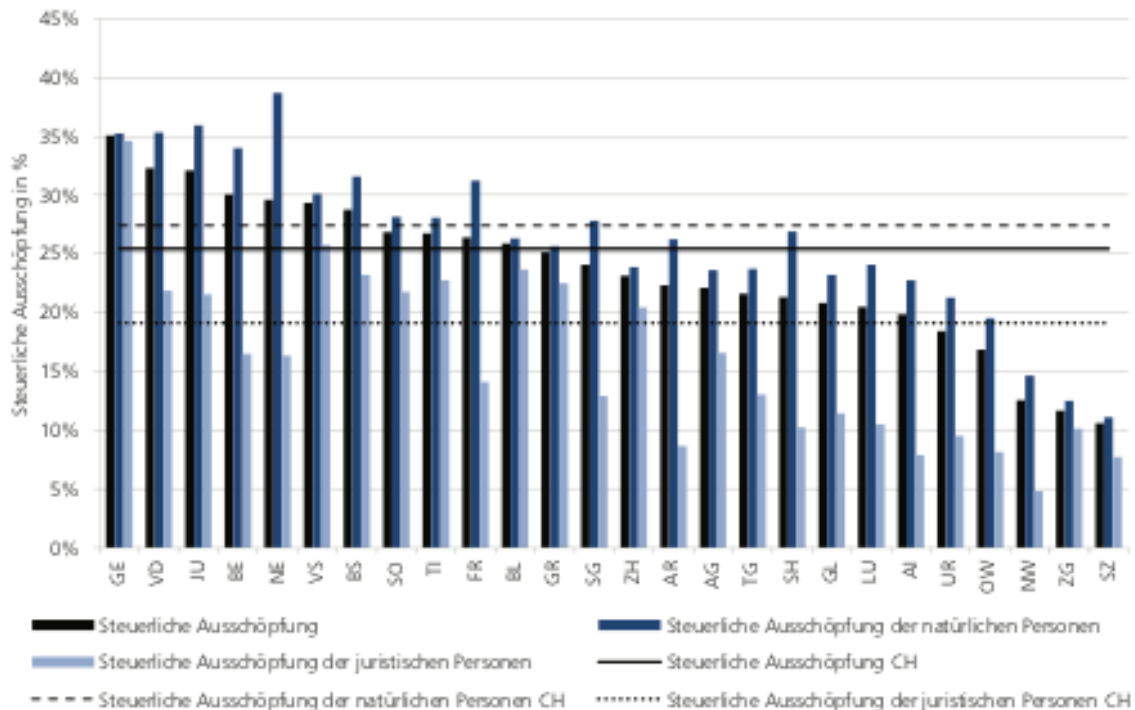
### **A) Allgemeine Bemerkungen**

Aus Sicht der SAB hat sich das geltende Finanzausgleichsregime grundsätzlich bewährt. Die Mindestressourcenausstattung der finanzschwachen Kantone konnte verbessert werden. Dadurch wurde ein wichtiger Beitrag zur Reduktion der Disparitäten in der Schweiz geleistet. Der Bund steht in der Pflicht, die nationale Kohäsion zu gewährleisten und gegen unerwünschte Disparitäten anzukämpfen. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen ist einer der Hauptpfeiler unseres politischen Systems. Dank ihm lassen sich zu grosse finanzielle Ungleichgewichte vermeiden. Der Finanzausgleich leistet damit einen sehr wichtigen Beitrag zum nationalen Zusammenhalt. Auch bei allfälligen Anpassungen am Gesamtsystem der NFA muss gewährleistet sein, dass die positiven Auswirkungen dieses Systems für das ganze Land erhalten bleiben und vom Bundesrat mit besonderer Aufmerksamkeit behandelt werden. Dieses Grundverständnis wird auch vom Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Hêche (17.4077) bestätigt.



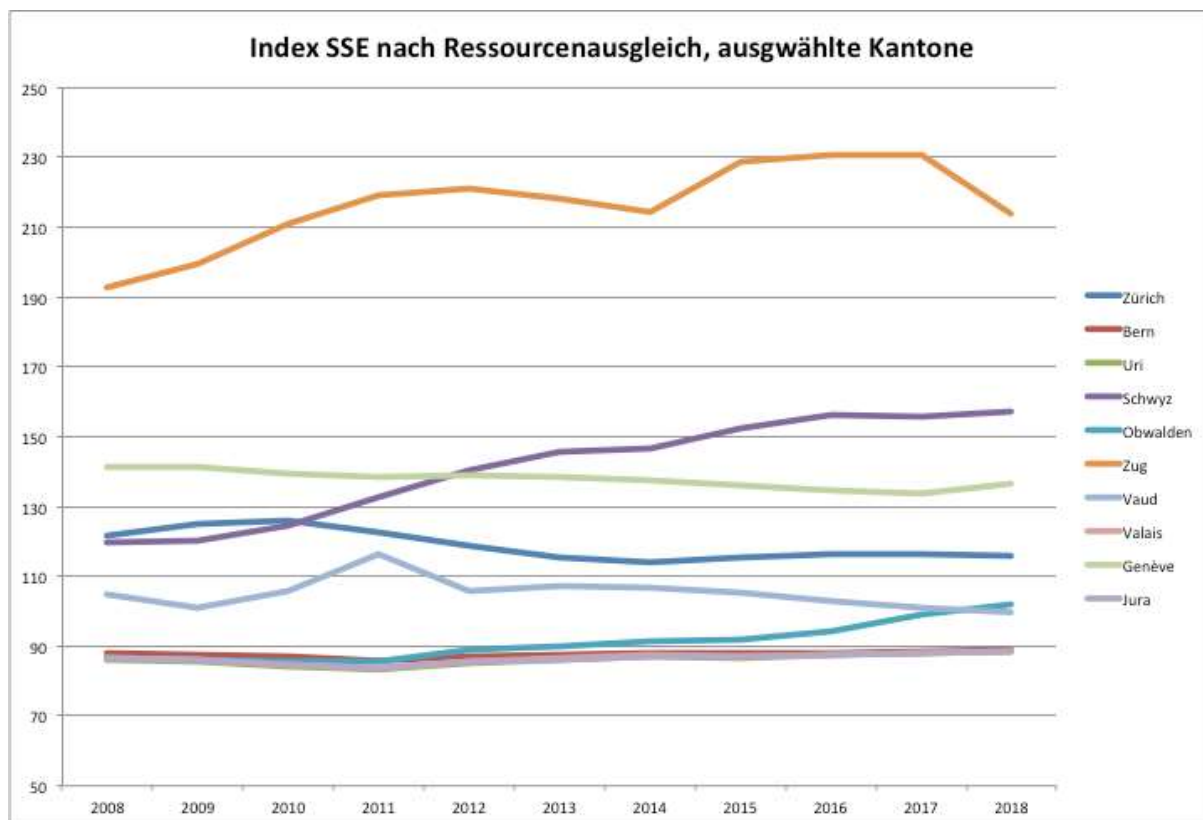
Graphik: SAB, basierend auf Zahlen EFV

Diese Anhebung der ressourcenschwachen Kantone auf eine Mindestausstattung findet statt, ohne dass die ressourcenstarken Kantone übermässig belastet werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ressourcenstarke Kantone wie Zug ihr Steuerpotenzial nur zu einem sehr kleinen Teil ausschöpfen, während ressourcenschwache Kantone gezwungen sind, die Steuerzahlenden stärker an die Kasse zu bitten.



Steuerliche Ausschöpfung 2017, Quelle: Wirksamkeitsbericht 2016 – 19, S. 63.

Auch wenn die Beurteilung des bestehenden Finanzausgleichssystems grundsätzlich positiv ausfällt, so muss doch angeführt werden, dass sich die Schere zwischen den ressourcenstärksten und ressourcenschwächsten Kantonen laufend weiter öffnet. Zug konnte in der Langfristbetrachtung seinen Ressourcenindex auch nach Leistung der Ausgleichszahlungen laufend erhöhen (mit Einbrüchen in einzelnen Jahren). Auch Schwyz konnte seinen Ressourcenindex stetig erhöhen von 119.7 auf 157 Indexpunkte. Das bedeutet eine Steigerung von rund 40% trotz Leistung der Ausgleichszahlungen. Demgegenüber verharren die ressourcenschwachen Kantone wie Uri, Wallis und Jura auf einem sehr tiefen Niveau. Bei Wallis und Jura liegt der Ressourcenindex im Jahr 2018 sogar tiefer als im Ausgangsjahr 2008. Nur dank dem Ressourcenausgleich konnten sich diese beiden Kantone um je knapp zwei Indexpunkte (Index SSE nach Ressourcenausgleich) verbessern. Das bedeutet eine prozentuale Zunahme von nur 1.9%.



Graphik: SAB, Daten: EFV, Wirksamkeitsbericht 2016 – 19.

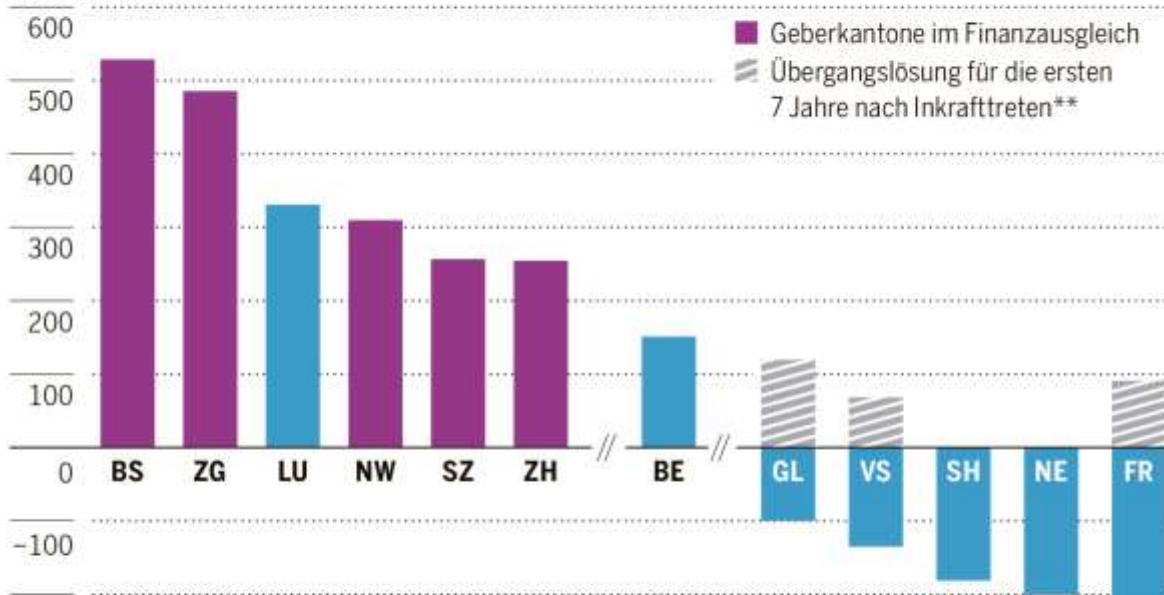
Mit der Steuervorlage 17 werden insbesondere die finanzstarken Kantone weiter entlastet. Die Steuervorlage 17 ist vor allem für die ressourcenstarken Kantone konzipiert, die Sitz von Statusgesellschaften sind. Die ressourcenschwachen Kantone profitieren demgegenüber von diesen Statusgesellschaften kaum. Sie müssen aber nun im Zuge der Steuervorlage 17 ihre Steuersätze ebenfalls reduzieren, um im interkantonalen Steuerwettbewerb einigermaßen konkurrenzfähig bleiben zu können. Diese Kantone verlieren dadurch weiteres Steuersubstrat, welches nur vorübergehend (während 7 Jahren) durch Ausgleichsmassnahmen im NFA kompensiert wird.

## Die grössten Profiteure, die grössten Verlierer

### Folgen der Steuervorlage 17\* für ausgewählte Kantone

Plus = der Kanton erhält mehr oder zahlt weniger als heute; Minus = er erhält weniger als heute

in Fr. pro Einwohner



### Folgen Total, in Mio. Fr. (in Klammern: während der Übergangslösung)

BS	ZG	LU	NW	SZ	ZH	BE	GL	VS	SH	NE	FR
101	58	129	13	39	362	151	-4 (5)	-45 (24)	-14	-36	-62 (27)

\* höherer Kantonsanteil an Bundessteuer, Umstellungen im Finanzausgleich

\*\* Vorübergehend bezahlt der Bund den finanzschwächsten Kantonen mit Verlusten einen «Ergänzungsbeitrag», der aber nach 7 Jahren wegfällt

Grafik mt / Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, eigene Berechnungen

Graphik: Tagesanzeiger vom 4. April 2018

Zudem hat in den vergangenen Jahren eine laufende Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen statt gefunden. Beispiele sind die Ausgaben im Gesundheitswesen (+3 Mrd. Fr.), die Kantonsbeteiligung an FABI (500 Mio. Fr.), die Kantonsbeteiligung am NAF (60 Mio. Fr.), die Kosten im Asylbereich, im Bildungsbereich. Leider hat es der Bundesrat unterlassen, in seiner Antwort auf die Interpellation Egger (17.3713) eine Quantifizierung dieser Lastenverschiebungen vorzunehmen.

Der Bundesrat hat in seinem Wirksamkeitsbericht die Vorschläge der Konferenz der Kantonsregierungen KdK weitgehend übernommen. Das Grundanliegen der KdK, mehr Stabilität in das System zu bringen und die NFA planbarer zu machen, kann von der SAB unterstützt werden. Nur darf dieses Grundanliegen nicht zu Benachteiligungen der finanzschwachen Kantone führen. Mit dem Vorschlag der KdK / des Bundesrates wird die Steuerung der NFA weitgehend dem politischen Prozess entzogen. Die NFA soll in Zukunft vor allem mathematisch gesteuert werden, ausgehend von einer garantierten Mindestressourcenausstattung von 86,5

Indexpunkten. Bis anhin wird der Ressourcenausgleich durch das Parlament auf Grund des Ressourcenausgleichs festgelegt. Dabei kam es in den vergangenen Jahren zu unschönen Diskussionen vor allem Nationalrat, welche dem inneren Zusammenhalt dieses Landes abträglich waren. Der Vorschlag der KdK / des Bundesrates hat den Vorteil, derartige Diskussionen in Zukunft zu vermeiden.

Der nun in der Vernehmlassung befindliche Vorschlag des Bundesrates hat aber mindestens zwei entscheidende offene Punkte:

1. Der Bund wird ab 2022 um 283 Mio. Fr. entlastet. Was mit diesen frei werdenden Mitteln geschieht, ist im Moment noch offen. Möglich ist, dass diese Mittel nicht mehr in den Finanzausgleich fliessen. Die Mittel würden somit dem System der NFA entzogen.
2. Von der KdK ins Spiel gebracht wird eine Erhöhung des SLA. Während der Übergangsphase 2020 – 22 sollen die Mittel je hälftig in GLA und SLA fliessen. Danach „vorzugsweise“ in den SLA. Damit wird ein Grundprinzip der NFA durchbrochen. Seit dem Aufbau der NFA war es ein eherner Grundsatz, dass SLA und GLA gleich hoch dotiert werden. Dieses Prinzip darf auf keinen Fall durchbrochen werden. Die Gründe sind ausführlich im Wirksamkeitsbericht auf S. 82f dargelegt. Zudem würde eine Aufstockung des SLA zu einer doppelten Benachteiligung der ressourcenschwachen Kantone führen: sie erhalten weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich und müssten damit quasi noch die Aufstockung des SLA mitfinanzieren.

Der Vernehmlassungsbericht verweist auf eine eigens eingesetzt Arbeitsgruppe, welche über diese Mittelverwendung beschliessen soll. Solange die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe nicht vorliegen, kann keine abschliessende Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage vorgenommen werden. **Für die SAB ist es matchentscheidend, dass die Mittel des Bundes weiterhin im System der NFA bleiben und dass der Grundsatz 50:50 bei GLA und SLA aufrechterhalten bleibt. Eine einseitige Aufstockung des SLA wird von der SAB kategorisch abgelehnt. Die Mittel aus der Entlastung des Bundes müssen zwingend den ressourcenschwachen Kantonen zu Gute kommen, um deren Einbussen durch den Systemwechsel abzufedern. Die SAB muss deshalb zum jetzigen Zeitpunkt die Vernehmlassungsvorlage ablehnen. Nur wenn die beiden erwähnten Punkte auch im Rahmen der Botschaft ans Parlament erfüllt sind, kann die SAB der Vorlage und damit dem Systemwechsel bei der NFA zustimmen.**

Im Vernehmlassungsbericht wird an verschiedenen Stellen das Argument einer Überdotierung des aktuellen Systems der NFA angeführt (so insbesondere in Kap. 5.3.6 auf S. 113). Als Überdotierung wird dabei jener Teil der Finanztransfers dargestellt, der über das aktuell gültige Ausgleichsziel von 85 Indexpunkten hinausgeht. Für das Jahr 2018 wird eine Überdotierung von 932 Mio. Fr. errechnet (Bund und Kantone). Der Vernehmlassungsbericht deutet an, dass als Alternative zum Modell der KdK diese Überdotierung gekürzt werden müsse. Die SAB ist mit dieser Sichtweise nicht einverstanden. Das Ausgleichsziel von 85 Indexpunkten ist ein minimales Ziel. Dieses wurde auch schon unterschritten, ohne dass Erhöhungen des Finanzausgleichs stattgefunden hätten. Die 85 Indexpunkte beschreiben zudem ein *minimales* Ziel. Grundlegendes Anliegen der NFA ist es eigentlich, die Disparitäten zu reduzieren. Wie weiter oben aufgezeigt, besteht eine erhebliche Dynamik in der wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere der ressourcenstarken Kantone während die ressourcenschwachen Kantone nur eine sehr geringe Dynamik

aufweisen. Die Disparitäten nehmen damit tendenziell eher zu. Dies auch wenn – nach Ansicht des Bundesrates – das Minimalziel der NFA (85 Indexpunkte) „übererfüllt“ ist. Für die SAB ist eine allfällige Kürzung dieser sogenannten Überdotations auf jeden Fall keine Lösung und darf schon gar nicht als „Drohkulisse“ bei einer Ablehnung des Reformvorschlages der KdK/des Bundesrates verwendet werden, wie dies u.a. der Eventualantrag der Kantone Schwyz und Basel-Stadt (Bericht auf S. 131) zum Ausdruck bringt.

## B) Beantwortung der gestellten Fragen

### Ressourcenausgleich

- 1 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Ressourcenausgleich neu über die Garantie einer Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden soll, womit die Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre entfallen wird?*

Die SAB sieht in diesem radikalen Systemwechsel grundsätzlich den Vorteil, dass politische Diskussionen und insbesondere die immer wiederkehrenden Angriffe der Städte und der Geberkantone auf das heutige, ausgewogene System der NFA in Zukunft vermieden werden können. Der Systemwechsel ist jedoch für die Nehmerkantone mit hohen Kosten verbunden. Der Kanton Bern verliert rund 140 Mio. Fr. an Ausgleichszahlungen, St. Gallen 61 Mio. Fr., Aargau 60 Mio. Fr. und Wallis 50 Mio. Fr. (um nur die in absoluten Zahlen am stärksten betroffenen Kantone zu nennen). Zusätzlich müssen gerade diese Kantone wegen der Steuervorlage 17 Steuersenkungen vornehmen und deshalb zusätzliche Einnahmenverluste hinnehmen. Ferner droht im Hintergrund immer noch eine allfällige Reduktion der Wasserzinsen, welche z.B. für die Gebirgskantone Einnahmehausfälle von weiteren rund 150 Mio. Fr. bedeuten würden (gemäss dem Vorschlag des Bundesrates, welcher im Jahr 2017 in der Vernehmlassung war).

Es ist diese Gesamtwirkung der verschiedenen finanzpolitischen Vorlagen, welche es für die Nehmerkantone und insbesondere die Berggebiete verunmöglicht, zum heutigen Zeitpunkt Ja zu sagen zum Systemwechsel. Bevor die Vorlage abschliessend beurteilt werden kann, muss klar sein, was mit den allfälligen Entlastungen des Bundes geschieht. Nach Ansicht der SAB müssen diese Mittel weiterhin im System der NFA bleiben und insbesondere den durch den Systemwechsel benachteiligten Berggebietskantonen zu Gute kommen, eine einseitige Aufstockung des SLA wird kategorisch abgelehnt.

- 2 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass diese garantierte Mindestausstattung gemäss dem Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen auf 86.5 Prozent des nationalen Durchschnitts festzulegen sei?*

Für die garantierte Mindestausstattung sind verschiedene Zielwerte denkbar. Ein Zielwert von 85 Indexpunkten ist zu tief, da er gegenüber der heutigen

Situation für etliche Nehmerkantone eine Verschlechterung darstellen würde. Auch der Wert von 86,5 stellt gegenüber den effektiven Zahlen der letzten Jahre eine Verschlechterung dar, kann aber im Sinne eines Kompromisses akzeptiert werden. Wichtig ist, dass eine Übergangsphase festgelegt wird mit einer schrittweisen Absenkung des Zielwertes auf das angestrebte Niveau von 86,5 so wie im Vernehmlassungsbericht auf S. 122 dargestellt.

- 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 die der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?*

Die vorgeschlagenen Eckwerte entsprechen der Variante 2 auf S. 100ff des Vernehmlassungsberichtes. Diese Variante behebt die heutigen Fehlanreize zur Steigerung des Ressourcenpotenzials der ressourcenschwachen Kantone und kann deshalb von der SAB unterstützt werden.

- 4 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?*

Die Diskussion um die Anrechnung der Grenzgängereinkommen wurde bereits beim letzten Wirksamkeitsbericht ausgiebig geführt. Die Schätzungen im Vernehmlassungsbericht (S. 96) bestätigen, dass die von den Grenzgängern verursachten Kosten durch den Faktor 75% einigermaßen korrekt abgebildet werden. Die SAB sieht deshalb keinen Grund, vom nun festgelegten Wert von 75% abzuweichen.

- 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?*

Mit dem Systemwechsel soll der Faktor Alpha neu einen Durchschnitt über sechs Jahre abbilden. Jährliche Schwankungen werden damit geglättet und das Gesamtsystem wird stabiler und berechenbarer. Diese Umstellung entspricht der Grundidee der Reformvorschläge der KdK / des Bundesrates, die NFA neu vor allem auf arithmetische Berechnungen und eine längerfristige Perspektive abzustützen und kann deshalb von der SAB unterstützt werden.

## Lastenausgleich

- 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?*

Wenn der Systemwechsel wirklich vollzogen wird (vgl. unseren grundsätzlichen Vorbehalt), so ist eine Festlegung des Grundbeitrages des Lastenausgleichs mit jährlicher Anpassung an die Teuerung folgerichtig.

## Härteausgleich

- 7 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei nicht aufzuheben, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent zu reduzieren?*

Der Härteausgleich ist für einige Kantone (z.B. Freiburg) eine wesentliche Komponente der NFA und war für diese massgebend, damit sie der gesamten Vorlage überhaupt zustimmen konnten. Der Härteausgleich war von Anfang an mit einem „Verfalldatum“ mit einem Abbaupfad verbunden. Es gibt keinen Grund, den Härteausgleich vorzeitig aufzugeben. Die Forderung, den Härteausgleich schneller abzubauen kommt immer wieder von ressourcenstarken Kantonen. Wenn der Systemwechsel gemäss Vorschlag KdK / Bundesrat vollzogen wird, so ist dies bereits ein sehr grosses Entgegenkommen gegenüber den Geberkantonen. Weiterführende Massnahmen wie ein vorzeitiger Abbau des Härteausgleichs rechtfertigen sich dann erst recht nicht!

## Periodizität des Wirksamkeitsberichts

- 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?*

Wenn der Systemwechsel wirklich vollzogen wird (vgl. unseren grundsätzlichen Vorbehalt), so kann auch die Periodizität auf sechs Jahre erhöht werden. Denn die Steuerung über das Parlament entfällt weitgehend.

## Weitere Bemerkungen

- 9 *Haben Sie weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht bzw. zu den Vorschlägen des Bundesrates für die Anpassung des FiLaG?*

Die SAB ist dezidiert der Auffassung, dass auch im bestehenden Finanzausgleichssystem noch Optimierungspotenzial besteht. Insbesondere in der Abwicklung der Programmvereinbarungen könnten noch dreistellige Millionenbeträge eingespart werden. Im Schlussbericht der Projektorganisation zur Einführung der NFA aus dem Jahr 1999 wurden die möglichen Effizienzgewinne der NFA dank der neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen durch das neue Instrument der Programmvereinbarungen auf 1,2 Mrd. Fr. pro Jahr geschätzt, wovon 700 Mio. Fr. auf die Kantone und 500 Mio. Fr. auf den Bund entfallen sollten. In der Botschaft zur NFA 2012 - 15 konnte einzig für den Nationalstrassenbereich ein substantieller Effizienzgewinn durch die neue Aufgabenteilung nachgewiesen werden.

Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass bei Verbundaufgaben mit Programmvereinbarungen die klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht immer optimal vollzogen wird. Programmvereinbarungen bedeuten, dass sich der Bund auf eine strategische Führungsrolle beschränkt und nicht mehr einzelne Projekte bewilligt. Die Praxis beispielsweise im Umweltbereich sieht aber teilweise anders aus. In diesen Bereichen werden wohl Programmvereinbarungen erstellt, diese sind aber so detailliert, dass sie wiederum auf die Bewilligung einzelner Projekte hinauslaufen. Der Aufwand wird für Bund und Kantone entgegen der ursprünglichen Zielsetzung erhöht. Effizienzgewinne können so nicht erzielt werden. Hier ist in der Umsetzung eine klare Beschränkung seitens der entsprechenden Bundesämter auf ihre strategische Führungsrolle unbedingt erforderlich. Durch diese klare Aufgabenteilung können dann auch die erhofften Effizienzgewinne erzielt und letztlich sowohl der Bund und als auch die Kantone finanziell entlastet werden. Es ist für die SAB unverständlich, weshalb sich der Bundesrat weigert, dieses Optimierungspotenzial konsequent auszuloten, so wie es das Postulat Egger (17.4143) fordert.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Nationalrätin  
Christine Bulliard-Marbach

Nationalrat  
Thomas Egger

**Résumé**

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) s'oppose aux propositions visant à modifier la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT). Ces modifications sont perçues comme étant injustes.

Périodiquement, le Conseil fédéral présente un rapport d'évaluation quant à l'efficacité et à l'exécution de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Dans le document mis en consultation, pour la période 2016-2019, le Conseil fédéral propose notamment d'instaurer, pour les cantons à faible potentiel de ressources, une dotation minimale fixée à 86,5 % de la moyenne nationale. Bien que cette dernière mesure permette de renforcer la stabilité de la RPT, le SAB ne peut accepter ce projet, tel que présenté actuellement. En effet, deux points posent problème :

1. Les adaptations prévues permettront à la Confédération d'épargner, à partir de 2022, quelque 280 millions de francs. Il n'a pas été déterminé ce qu'il adviendra de cette somme. Pour le SAB, il est clair que ce montant doit revenir aux cantons bénéficiaires, en raison des répercussions qu'entraîne ce projet.

2. Après 2022, il est prévu d'augmenter le fonds destiné aux charges socio-démographiques, alors que celui lié aux charges géo-topographiques resterait inchangé.

Sans une clarification de ces deux points, le SAB rejette ce projet dans l'état actuel.