

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)

CH - 3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 16. Mai 2014
TE / B452

Eidgenössische Finanzverwaltung
Sektion Finanzausgleich
Bundesgasse 3

3003 Bern

finanzausgleich@efv.admin.ch

(avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zum 2. Wirksamkeitsbericht NFA

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Wir werden in der Folge zuerst eine allgemeine Beurteilung der Vorlage vornehmen und anschliessend den vorgegebenen Fragekatalog beantworten.

Allgemeine Bemerkungen

Der Bericht des Bundesrates und auch unsere eigene Einschätzung bestätigen, dass sich das System der NFA grundsätzlich bewährt. Ebenso wie der Bundesrat sehen wir keinen grundlegenden Korrekturbedarf. Die NFA ist ein ausgewogenes Jahrhundertwerk mit entsprechenden Kompromissen der verschiedenen Anspruchsgruppen und klaren Mehrheitsentscheiden auf allen betroffenen politischen Ebenen. Der neue Ressourcen- und Lastenausgleich ist ein wohlgedachtes und zielführendes System, das die Disparitäten in der Ressourcenstärke und der

Steuerbelastung zwischen den Kantonen vermindert und die Handlungsfreiheit der Kantone erhöht. Deshalb sollen daran keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden. Hingegen sind punktuelle Weiterentwicklungen zu prüfen.

Die schweizerische NFA ist ein Erfolgsmodell und steht gerade auch im Vergleich zu Finanzausgleichsmodellen im benachbarten Ausland wie in Deutschland und Österreich sehr gut da. Die der NFA zugrunde liegende tief greifende Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat sich bewährt. Unbefriedigend ist in einigen Bereichen allerdings die Umsetzung der Zusammenarbeit bei verbleibenden Verbundaufgaben im Rahmen der Programmvereinbarungen. Hier ist eine zu starke Einflussnahme einiger Bundesämter zu verspüren, die sich nicht auf ihre strategische Führungsrolle beschränken. Die mit der NFA möglichen Effizienzgewinne können so nicht im erhofften Ausmass eintreten. Hier sind noch Korrekturen im Vollzug nötig.

Dank der NFA konnte in der zweiten Vierjahresperiode das zentrale Ziel einer Mindestressourcenausstattung der Kantone auf dem Niveau von 85 Indexpunkten erreicht werden. In der ersten Vierjahresperiode wurde dieses Ziel hingegen noch nicht erreicht. Gleichzeitig wurde die Finanzautonomie der Kantone gestärkt dank mehr frei verfügbaren Mitteln. Dies im Gegensatz zum alten Finanzausgleichssystem von 1959, in welchem der grösste Teil der Mittel zweckgebunden war. Das Ausgleichsziel konnte erreicht werden, ohne dass die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone beeinträchtigt worden wäre. Sowohl die meisten ressourcenstarken als auch die ressourcenschwachen Kantone konnten ihre Steuern senken. Die Steueraussschöpfung bzw. die Steuerbelastung ist bei den ressourcenstarken Kantonen teilweise weiterhin tiefer und hat sich aufgrund der NFA nicht erhöht. Die ressourcenstarken Kantone profitieren am meisten davon, dass aufgrund der Einführung der NFA eine ebenfalls zur Diskussion stehende materielle Steuerharmonisierung nicht umgesetzt wurde, was für sie wohl eine starke Tarifierhöhung bedeutet hätte.

Ein zentrales Ziel der NFA ist der Abbau von Disparitäten unter den Kantonen. Die Beurteilung hierzu fällt zwiespältig aus. Positiv zu würdigen ist, dass wie bereits erwähnt alle Kantone auf eine Mindestausstattung angehoben werden konnten. Gleichzeitig ist auch der Ressourcenindex der meisten ressourcenstarken Kantone angestiegen. Dies kann positiv gewertet werden in dem Sinne, dass auch die ressourcenstarken Kantone trotz der von ihnen zu leistenden Ausgleichszahlungen ihr Ressourcenpotenzial weiter ausbauen konnten und also in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht etwa geschmälert wurden. Umgekehrt öffnet sich so aber die Schere zwischen den ressourcenschwächsten und den ressourcenstärksten Kantonen weiter. Die Pole driften weiter auseinander und die Spannweite der Disparitäten vergrössert sich zunehmend. Angesichts der nach wie vor grossen Disparitäten zwischen den Kantonen (Zug verfügt über eine vier mal höhere Ressourcenkraft als Uri) sind Vorschläge oder Forderungen zur Reduktion des Ausgleichsvolumens (Dotierung der Ausgleichsgefässe) abzulehnen. Damit würde Solidarität abgebaut. Die Dotierung der Ausgleichsgefässe müsste im Gegenteil erhöht werden, um eine stärkere und nachhaltige Reduktion der Disparitäten zu erreichen. In diesem Sinne lehnt die SAB auch die vom Bundesrat in der Vernehmlassung vorgeschlagene Kompensation der angeblichen Übererfüllung des Ausgleichsziels durch eine Reduktion des Ressourcenausgleichs ab.

Als sehr bedenklich erachten wir die zahlreichen Forderungen der ressourcenstarken Kantone. Die Forderungen stellen in ihrer Konsequenz zentrale Grundsätze der NFA in Frage. Es ist zudem offensichtlich, dass die ressourcenstarken Kantone mit ihren Forderungen das Lager der Nehmerkantone aufspalten und so die von ihnen immer wieder bemängelte Übereinstimmung durch die ressourcenschwachen Kantone korrigieren wollen. Die NFA ist das zentrale Element für den nationalen Zusammenhalt im Land und basiert auf dem Prinzip der Solidarität zwischen den Kantonen. Mit ihren Forderungen stellen die ressourcenstarken Kantone die nationale Solidarität zunehmend in Frage. Die Forderungen sind deutlicher Ausdruck eines sich verschärfenden Verteilkampfes zwischen Stadt und Land. Diese Entwicklung geht aus Sicht der SAB in die falsche Richtung. Die Schweiz darf sich nicht selber auseinanderdividieren. Wichtig wäre gerade in Zeiten des verschärften Verteilkampfes ein intensiverer Dialog zwischen Stadt und Land. Ein Gefäss dazu könnte eine um die Berggebiete und ländlichen Räumen erweiterte Tripartite Konferenz sein. Leider stossen auch die Bemühungen für einen echten Einbezug der Berggebiete und ländlichen Räume in die TAK auf einen Abwehrreflex von dieser Seite. Ein Dialog kann so nicht geführt werden. Das sind keine guten Vorzeichen für die weitere Zusammenarbeit in der Schweiz. Die Berggebiete stehen weiterhin zum Grundsatz der nationalen Kohäsion und damit zum Jahrhundertprojekt der NFA.

Der Wirksamkeitsbericht zur NFA muss für die nächste Periode ergänzt werden um einen wichtigen Punkt, der bis anhin nicht systematisch untersucht wurde: den Zusammenhang zwischen NFA und NRP. Die Neue Regionalpolitik des Bundes (NRP) wurde explizit auf die NFA abgestimmt. Die NRP enthält im Gegensatz zur früheren Regionalpolitik keine Ausgleichselemente mehr. Konkret wurde die Finanzierung von Basisinfrastrukturen aus der NRP herausgelöst. Diese Aufgabe soll durch die NFA wahrgenommen werden. Nur zeigt die Praxis, dass dies nicht erfolgt ist. Das Zusammenspiel von NFA und NRP funktioniert so nicht. Hier ist eine systematische Analyse mit Korrekturvorschlägen spätestens im nächsten Wirksamkeitsbericht, allenfalls schon vorher in einem separaten Bericht dringend erforderlich.

Im Verlaufe der Erarbeitung des zweiten Wirksamkeitsberichtes wurde immer wieder Bezug zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) thematisiert. Diese beiden Geschäfte müssen aber klar voneinander getrennt werden. Die konkrete Ausgestaltung der USR III ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt. Die neue Vierjahresperiode der NFA wird lange vor der USR III in Kraft treten. Sollte sich aus der USR III ein Handlungsbedarf für die NFA ergeben, so kann dies vorgenommen werden, sobald die USR III verabschiedet ist, aber sicher nicht bereits zum Voraus. Die USR III muss somit klar vom vorliegenden zweiten Wirksamkeitsbericht der NFA getrennt werden.

Fazit: Aus Sicht der SAB hat sich die NFA bewährt. Die SAB unterstützt die Haltung des Bundesrates, dass keine Änderungen am System vorzunehmen sind. Die Anträge der ressourcenstarken Kantone sind sämtliche abzulehnen. Ebenso ist aber auch der Antrag des Bundesrates auf eine Reduktion des Ressourcenausgleichs abzulehnen. Im Gegenteil müsste geprüft werden, ob nicht die verstärkten Disparitäten und der Wegfall der Basisinfrastrukturförderung in der NRP eine Erhöhung der Mittel zu Gunsten der Bergkantone rechtfertigen würden.

Beantwortung des Fragekatalogs

Ressourcenausgleich

1 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2016-2019 sei aufgrund der permanenten Überschreitung des Mindestausstattungsziels in der zweiten Vierjahresperiode anzupassen (s. Kapitel 5.5.1 bzw. 9.1)?*

Nein, wir teilen diese Auffassung nicht. Das Ziel von 85 Indexpunkten gemäss Artikel 6, Absatz 3 des FiLaG ist ein Mindestziel. Dieses soll nicht unterschritten werden. Das Ziel bedeutet nicht, dass der ressourcenschwächste Kanton *genau* 85 Indexpunkte erreichen muss, sondern dass er *mindestens* 85 Indexpunkte erreichen muss. Es ist zudem gleichzeitig ein explizites Ziel der NFA, die Disparitäten unter den Kantonen zu reduzieren. Es ist damit erwünscht und erstrebenswert, dass die ressourcenschwachen Kantone auch über ein Niveau von 85 Indexpunkten angehoben werden.

Der Vorschlag des Bundesrates hätte zur Folge, dass der Ressourcenausgleich um schätzungsweise 279 Mio. Fr. reduziert würde. Davon stammen 166 aus dem vertikalen Ressourcenausgleich und 113 Mio. Fr. aus dem horizontalen Ressourcenausgleich. Die Tabelle 9.0.1 im Bericht ist insofern irreführend, als sie nur die Auswirkungen der Reduktion des vertikalen Ressourcenausgleichs aufzeigt. In der Tat sind die Ausfälle für die Kantone wesentlich grösser, da auch die entsprechenden Beiträge aus dem horizontalen Ressourcenausgleich wegfallen würden. Diese Ausfälle hätten für die ressourcenschwachen Kantone einschneidende Konsequenzen und könnten bei gleichzeitig stark angespannter Finanzlage der Kantone oft nur mit Steuererhöhungen kompensiert werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Kantone würde dadurch verringert, was der Zielsetzung der NFA wieder zuwiderlaufen würde.

Wie im Wirksamkeitsbericht aufgezeigt wird, konnte das Mindestausstattungsziel von 85 Indexpunkten für den Kanton Uri in den Jahren 2012 bis 2014 zwar erreicht werden, lag in den Jahren 2010 und 2011 aber darunter. In der ersten Vierjahresperiode hat der Ressourcenindex dieses Kantons kontinuierlich abgenommen und ist erst ab 2012 wieder angestiegen. Dies belegt, dass das System der NFA funktioniert. Daraus abzuleiten, dass der Ressourcenausgleich reduziert werden könne, erachten wir demgegenüber als falsch. Dies umso mehr in anbetracht der weiterhin grossen Disparitäten zwischen den Kantonen.

1a *Falls eine Anpassung des Grundbeitrags erfolgt: Sind Sie auch der Meinung, dass der Grundbeitrag um diejenige Summe zu korrigieren ist, um welche die Dotation in den Jahren 2012 - 2015 durchschnittlich zu hoch lag (s. Kapitel 9.1)?*

Wir lehnen eine Anpassung wie unter Frage 1 ausgeführt ab.

2 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, auf eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone sei zu verzichten (s. Kapitel 9.3)?*

Ja, auf die Festlegung einer neuen Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone ist zu verzichten. Für die Beiträge aller ressourcenstarken Kantone insgesamt ist im FiLaG bereits eine Bandbreite für die Beiträge an den horizontalen Ressourcenausgleich von zwei Drittel bis maximal 80% des vertikalen Ressourcenausgleichs definiert. Damit wurde den Befürchtungen der ressourcenstarken Kantone bereits bei der Konzeption der NFA Rechnung getragen.

Aufgeworfen wird von den ressourcenstarken Kantonen nun die Frage der Solidarhaftung. Wenn beispielsweise Zürich wegen der Finanzkrise vorübergehend weniger in den Finanzausgleich einzahlt, steigen auf der anderen Seite die Beiträge der anderen ressourcenstarken Kantone. Die ressourcenstarken Kantone fordern deshalb eine Belastungsobergrenze für die einzelnen Kantone. Eine betragsmässige Obergrenze für den horizontalen Ressourcenausgleich wäre jedoch systemfremd, würde die Wirksamkeit dieses Ausgleichs beeinträchtigen und ist daher klar abzulehnen. Der Ressourcenausgleich berücksichtigt die Dynamik in der Ressourcenentwicklung. Dieser Effekt ist für die Wirksamkeit zentral. Mit einer fixen Obergrenze würde die Dynamik des Ausgleichs nach oben genau dort gebrochen, wo sie aufgrund von steigenden Disparitäten dringend benötigt würde. Zudem würde sich die Ausgleichssumme insgesamt reduzieren oder sich der Nachteil der bestehenden Solidarhaftung unter den ressourcenstarken Kantonen noch verschärfen.

3 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen beizubehalten sei (s. Kapitel 8 bzw. 9.4)?*

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode beibehalten werden soll.

Mit dem Verweis auf Kap. 8 und 9.4 des Berichtes wird explizit das so genannte Alternativmodell der ressourcenstarken Kantone zur Diskussion gestellt. Dieses Alternativmodell sieht im Wesentlichen vor:

- Schaffung einer neutralen Zone.
- Lineare Berechnung der Ausgleichszahlungen anstelle der progressiven.
- Garantierte Mindestausstattung.
- Fixierung des Satzes für die Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich (Abschöpfungssatz), um das Problem der Solidarhaftung zu entschärfen.

Diese Vorschläge stellen die geltenden Berechnungsmethoden der NFA grundsätzlich in Frage und würden gegenüber dem heutigen System zu erheblichen Verzerrungen führen. Ferner muss vermutet werden, dass es den ressourcenstarken Kantonen mit dem Vorschlag zur Einführung einer neutralen Zone auch darum geht, die Zahl der Nehmerkantone zu reduzieren, so dass sie bei Abstimmungen nicht immer überstimmt werden. Diese Vermutung wird bestätigt durch die Erläuterungen im Bericht auf S. 217, wonach es bei der Einführung einer neutralen Zone auch darum gehe, eine „systematische Majorisierung der Zahler durch die Empfänger zu verhindern“.

Das Modell einer neutralen Zone wurde bereits vor der Einführung der NFA breit diskutiert und damals nota bene auch von den ressourcenstarken Kantonen aus methodischen Gründen verworfen. Das geltende Progressionssystem, welches keinen Kanton aus dem Ressourcenausgleich ausschliesst und einen kontinuierlichen Anstieg des Ausgleichs mit sinkender Ressourcenstärke bewirkt, sichert eine optimale Lösung. Mit dem progressiven System ist bereits gewährleistet, dass die Ausgleichszahlungen auf die ressourcenschwächsten Kantone fokussiert werden und somit ein möglichst effizienter Mitteleinsatz erfolgt. Die Forderung der ressourcenstarken Kantone führt zu Verzerrungen im Ausgleich und ist deshalb abzulehnen: Unterhalb des Schwellenwerts wird man durch den Ressourcenausgleich automatisch auf 85 % gehoben, ab dem Schwellenwert würden die Zahlungen vollständig gekürzt; somit würde man bestraft, wenn man den Schwellenwert überschreitet. Damit besteht für die betroffenen Kantone kein Anreiz mehr, ihr Ressourcenpotenzial über den Schwellenwert anzuheben. Auch liesse sich der Schwellenwert für eine solche Zone nicht ohne Willkür festlegen. Der Ausgleich würde intransparenter und unberechenbarer. Durch die Einführung der neutralen Zone wären bei einer kontinuierlichen Progressionskurve ohne Sprünge wesentlich mehr ressourcenschwache Kantone betroffen, als sich heute in der hypothetischen Zone befinden. Im Gegenteil müsste für ressourcenschwache Kantone ein Anreizsystem geprüft werden, ihren eigenen Ressourcenindex zu verbessern.

Mit der Fixierung eines festen Abschöpfungssatzes für die ressourcenstarken Kantone soll gemäss Vorschlag der ressourcenstarken Kantone dem Problem der Solidarhaftung entgegnet werden. Ein fixer Abschöpfungssatz würde einen grundlegenden Systemwechsel der NFA bedingen. Ein derartiger Systemwechsel wäre nur zu rechtfertigen, wenn beim bestehenden System gravierende Mängel auftreten. Wie bereits weiter oben bei Frage 2 ausgeführt (Belastungsobergrenze) sehen wir aus Sicht der SAB keine derartig gravierenden Mängel. Die Einführung eines festen Abschöpfungssatzes würde zudem die politische Steuerbarkeit der NFA durch das eidgenössische Parlament erheblich einschränken.

4 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, das Ressourcenpotenzial sei weiterhin mit den bisherigen Steuerkategorien zu berechnen (s. Kapitel 7.1) und somit auch die Wasserzinsen nicht einzubeziehen (s. Kapitel 9.5)?

Ja wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Wasserzinsen nicht einzubeziehen sind.

Die Frage der Wasserzinsen wurde bereits bei der Erarbeitung der NFA wiederholt gestellt und wird seither auch immer wieder in parlamentarischen Vorstössen aus urbanen Kantonen aufgeworfen. Bei all diesen Diskussionen wurde immer wieder klar bestätigt, dass das Ressourcenpotenzial ausschliesslich auf fiskalischen Bemessungsgrössen basiert. Die Wasserzinse sind jedoch keine Steuer sondern das Entgelt für die Nutzung der Ressource Wasser. Ein Einbezug der Wasserzinsen in das Ressourcenpotenzial wäre deshalb wesensfremd und mit dem gewählten methodischen Ansatz nicht vereinbar.

Der Verweis auf die Finanzausgleichssysteme in den Kantonen Graubünden und Wallis ist nicht zulässig, da die betreffenden Finanzausgleichssysteme auf anderen

methodischen Ansätzen beruhen.

5 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial seien zusätzlich zum Faktor Beta nicht noch auf 70 Prozent zu reduzieren (s. Kapitel 9.5)?*

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrates, keine Anpassung bei der Berechnung der Gewinne der juristischen Personen vorzunehmen. Diese Frage kann sich allenfalls in Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III stellen und ist in diesem Zusammenhang zu klären, bevor Anpassungen über die NFA erfolgen.

Die ressourcenstarken Kantone stellen hierzu eine Forderung, die erst im Hinblick auf die USR III relevant sein wird. Sie bemängeln, dass bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials eines Kantons die Gewinne der juristischen Personen gleich angerechnet werden wie die Einkommen der natürlichen Personen, obwohl die steuerliche Ausschöpfung bei juristischen Personen deutlich tiefer ist als bei natürlichen Personen. Dies führe in Kantonen mit hohen Gewinnen juristischer Personen zu einem systematisch zu hohen Ressourcenpotenzial und folglich zu hohen Ablieferung in den Ressourcenausgleich.

Diese Forderung ist aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen. Die Kantone legen im Rahmen ihrer Steuerhoheit selbst fest, wie weit sie die Gewinne der juristischen Personen steuerlich ausschöpfen wollen. Der scharfe Steuerwettbewerb bei den juristischen Personen, der insbesondere durch die ressourcenstarken Kantone gefördert wird, kann nun nicht ein Grund sein, die Berechnungsweise im Ressourcenausgleich anzupassen. Würde auf diese Forderung eingegangen, müssten die ressourcenstarken Kantone weniger Ressourcenausgleich zahlen und könnten die frei werdenden Mittel in weitere Steuersenkungen für juristische Personen lenken. Dadurch würden der Steuerwettbewerb weiter angeheizt, die Disparitäten weiter vergrössert statt verringert und die Zielsetzung des Finanzausgleichs ausgehebelt.

6 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien nicht neu zu 50 Prozent, sondern weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen (s. Kapitel 9.5)?*

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrates, die Berechnung der Grenzgängereinkommen unverändert zu belassen.

In Zusammenhang mit dem ersten Wirksamkeitsbericht wurde bereits ein Korrekturfaktor eingeführt. Die aktuellen Auswertungen zeigen, dass die gewünschte Wirkung erzielt wird. Eine erneute Prüfung soll im Zuge der USR III vorgenommen werden.

7 *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass bei den Ausgleichszahlungen ressourcenschwacher Kantone mit einer steuerlichen Ausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone keine Reduktion vorzunehmen sei (s. Kapitel 9.5)?*

Ja, wir lehnen ebenso wie der Bundesrat die Vorschläge der ressourcenstarken Kantone zur Bekämpfung eines angeblichen Steuerdumpings ab.

Die ressourcenstarken Kantone werfen ressourcenschwachen Kantonen vor, mit Mitteln aus dem Finanzausgleich ein Steuerdumping zu betreiben. Es ist jedoch ein wichtiges Merkmal des schweizerischen Finanzausgleichs, dass der Steuerwettbewerb unter den Kantonen durch den Finanzausgleich nicht behindert wird. Dies etwa im Unterschied zum Länderfinanzausgleich in Deutschland, wo ein Ausgleich auf 100 Indexpunkte erfolgt und die Steuersätze durch die Bundesregierung und nicht die einzelnen Länder festgelegt werden. Dadurch fehlt in Deutschland jeglicher Anreiz für die Bundesländer, ihre wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Das schweizerische System nivelliert nicht vollkommen aus sondern setzt Anreize. Dank der frei verfügbaren Mittel können die Kantone selber entscheiden, ob sie die Steuern senken wollen. Eine Steuersenkung sollte in der Konsequenz dazu führen, dass mehr Unternehmen und Steuerzahler angezogen werden und so das Ressourcenpotenzial steigt respektive die Abhängigkeit von Finanzausgleichszahlungen sinkt. Davon profitieren letztlich auch die Geberkantone. Dass dieses System funktioniert, belegt die Entwicklung des Kantons Obwalden. Seit der Einführung der NFA konnten zudem nicht nur ressourcenschwache sondern mit Ausnahme von Zürich auch alle ressourcenstarken Kantone ihre Unternehmenssteuern senken.

Lastenausgleich

8 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2016-2019 (Totalbeträge des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs) sei mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Art. 9 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festzulegen (s. Kapitel 9.1)?

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Grundbeiträge fortzuschreiben sind (Frage 8) und das Verhältnis zwischen GLA und SLA unverändert bei 50:50 zu belassen ist (Frage 9). Wir beantworten diese Fragen zusammen, da sie in einem direkten Zusammenhang stehen.

Die bisherige Fortschreibung des Volumens nach Massgabe der Teuerung und die bisherige-Dotierung der beiden Gefässe SLA und GLA sind von zentraler Bedeutung für die gesamte NFA. Die NFA ist ein fein austariertes Gesamtsystem. Alle Bestandteile sind aufeinander abgestimmt. Die gleich starke Dotierung von SLA und GLA war von Anfang an ein wichtiger Bestandteil zur beabsichtigten Verstärkung des Disparitätenabbaus zwischen den Kantonen. Mit einer allfälligen Verlagerung von GLA-Mitteln zum SLA würde der Disparitätenabbau bzw. der Finanzausgleich reduziert. Dieser Effekt ergäbe sich aufgrund des Umstandes, dass die GLA-Mittel schwergewichtig zu den ressourcenschwachen Kantonen fliessen und die SLA-Mittel zu den ressourcenstarken. Die bisherigen Wirkungen der NFA sprechen klar gegen eine derartige Verschiebung zulasten des GLA.

Von den städtischen Kantonen kommt immer wieder die Forderung, der SLA sei aufzustocken. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass die städtischen Kantone vor Einführung der NFA gar keinen Lastenausgleich erhielten. Der SLA ist ein neues Instrument der NFA und wurde als politisches Zeichen geschaffen, um die Sonderlasten der urbanen Kantone zumindest teilweise abzugelten. Als politischer

Kompromiss wurde aber bereits damals klar verankert, dass GLA und SLA gleich hoch zu dotieren seien. Der GLA stellt zudem einen Ersatz dar für den Wegfall von finanzkraftabgestuften Ausgleichszahlungen an die Berggebietskantone in den Bereichen öffentlicher Regionalverkehr, Hochwasserschutz, Wald und Hauptstrassen. Erst nach der Vernehmlassung zum 1. NFA-Paket wurde die Zweckbindung des GLA aufgegeben zu Gunsten zweckfreier Transfermittel. De facto dient der GLA aber immer noch dem Zweck, den Berggebietskantonen Mittel (jetzt frei verfügbare Mittel) zur Verfügung zu stellen, um den Wegfall von Bundesmitteln in den genannten Bereichen zu kompensieren. Damit unterscheidet sich der GLA grundlegend vom SLA, welcher als neues Instrument in die NFA aufgenommen wurde. Auch diesen fundamentalen Unterschied zwischen GLA und SLA gilt es zu würdigen. Er führt unter anderem dazu, dass GLA und SLA nicht mit der gleichen Methodik berechnet werden können.

Ferner gilt auch zu beachten, dass die Indikatoren für den GLA und den SLA sehr unterschiedlich sind. Während für den GLA in erster Linie statische, strukturelle Indikatoren wie z.B. die Siedlungshöhe über Meer und die Steilheit des Geländes gewählt wurden die sich über mehrere Jahrzehnte nicht verändern, basiert der SLA auf eher dynamischen Indikatoren wie z.B. der Anteil an SozialhilfeempfängerInnen. Die Indikatoren für den GLA und den SLA weisen also eine unterschiedliche Dynamik auf. Letztlich macht so die laufende und aufwändige Neuberechnung der Indikatoren mit der komplizierten Komponentenanalyse eigentlich gar keinen Sinn. Zu unserer Kritik betreffend der Berechnungsmethode verweisen wir im Übrigen auf unseren diesbezüglichen Bericht aus dem Jahr 2009: „NFA – Beurteilung der Dotierung der Ausgleichsgefässe GLA und SLA in Hinblick auf den ersten Wirksamkeitsbericht, 2. November 2009“.

Wenn die Städte das Gefühl haben, dass sie zu wenig Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten und entsprechende Forderungen aufstellen, dann ist das ein Problem des jeweiligen innerkantonalen Finanzausgleichs und nicht des Bundesfinanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.

Des weiteren verweisen wir für die Argumentation, weshalb das Verhältnis von 50:50 beibehalten werden soll auf die entsprechenden Ausführungen im Wirksamkeitsbericht auf S 114f.

9 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die Dotationen im geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleich weiterhin gleich hoch sein sollen (s. Kapitel 9.1)?

Ja, siehe unsere Antwort oben zu Frage 8.

Härteausgleich

10 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei auf die dritte Vierjahresperiode nicht aufzuheben (s. Kapitel 9.2)?

Ja, der Härteausgleich ist wie vorgesehen weiter zu führen.

Das Parlament hat die Frage des Härteausgleichs lange und eingehend beraten und sich letztlich für den Härteausgleich ausgesprochen, dabei aber ein über die Zeit regressives Modell gewählt. Damit wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Härteausgleich nicht ein dauerhaftes Instrument ist, sondern den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem erleichtern soll. Die im Rahmen des 2. Wirksamkeitsberichts vorliegenden Zahlen rechtfertigen weder eine vollständige Aufhebung noch eine vorgezogene Kürzung des Härteausgleichs. Der Wegfall des Härteausgleichs hätte für einige Kantone gravierende Konsequenzen. So machen beispielsweise für den Kanton Neuenburg die Zahlungen aus dem Härteausgleich mehr als die Hälfte der Ausgleichszahlungen aus.

11 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Härteausgleich ab 2016 wie vorgesehen (FiLaG; Art. 19 Abs. 3) um jährlich 5 Prozent reduziert werden soll (s. Kapitel 9.2)?

Ja, dieser über die Jahre gestaffelte Abbau der Ausgleichszahlungen aus dem Härteausgleich ist richtig und entspricht den vereinbarten Spielregeln.

Aufgabenteilung Bund / Kantone

12 Sehen Sie eine sachliche Notwendigkeit, zum jetzigen Zeitpunkt weitere Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen zu prüfen (s. Kapitel 6.1.3)? Wenn ja, in welchen Gebieten?

Wir verschliessen uns nicht der Diskussion über weitergehende Aufgabenentflechtungen. Diese müssten aber in einem Gesamtzusammenhang von Aufgabenteilung und Neuregelung der Finanzströme erfolgen und Haushaltsneutral für Bund und Kantone ausgestaltet werden. Es müsste also - sofern ein entsprechender Bedarf wirklich gegeben ist - ein neues Gesamtpaket im Sinne einer NFA II geschaffen werden.

Vordringlicher als neue Aufgabenentflechtungen erachten wir jedoch Verbesserungen im Vollzug bei den bestehenden Verbundaufgaben. 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 und in der Regionalpolitik 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. Das Ziel der Programmvereinbarungen mit einer Aufgabenteilung und damit Effizienzgewinnen kann so nicht erreicht werden. Im Gegenteil wird der Aufwand sowohl für den Bund als auch die Kantone gegenüber der Einzelprojektbewilligung nur noch vergrössert. 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 somit das Anliegen des überwiesenen Postulats Maissen (08.3347) erfüllt werden.

Weitere Bemerkungen

13 Haben Sie weitere Bemerkungen zur dritten Vierjahresperiode des Finanzausgleichs?

Ein Wirkungszusammenhang, der ungenügend untersucht wurde betrifft das Zusammenspiel von NFA und Neuer Regionalpolitik des Bundes (NRP). Beide Reformen sind inhaltlich aufeinander abgestimmt und zeitgleich in Kraft getreten. Im Gegensatz zum früheren Investitionshilfegesetz IHG wurde die NRP von Ausgleichselementen entlastet. Der Disparitätenabbau soll über die NFA erfolgen. Konkret bedeutet dies, dass durch die NRP keine Basisinfrastrukturen wie Gemeindestrassen, Turnhallen, Abwasserreinigungsanlagen usw. mehr unterstützt werden. Die Idee war, dass derartige Vorhaben in Zukunft durch die Kantone aus frei verfügbaren Mittel aus der NFA finanziert werden sollten. Dies würde aber bedingen, dass die Kantone einen entsprechenden Anteil der frei verfügbaren Mittel auch effektiv den Gemeinden als Leistungsträger zur Finanzierung dieser Aufgaben weiter geben. Nur ist dies in kaum einem Kanton erfolgt. Konsequenz ist, dass die Gemeinden im Berggebiet zunehmend Mühe bekunden, ihre kommunalen Infrastrukturen zu finanzieren. Die betreffenden Gemeinden schieben eine Investitionswelle (für Unterhalt, Erneuerung und Neubauten) von mehreren zig-Milliarden Franken vor sich her. Wie diese Investitionen finanziert werden können ist völlig unklar. Für weitere Informationen zu diesem Thema verweisen wir u.a. auf die Ergebnisse unserer Fachtagung vom 25. August 2006 zum Thema "Neue Regionalpolitik und Neuer Finanzausgleich - Konsequenzen für Kantone und Gemeinden" sowie auf die Arbeiten der uns angeschlossenen Konferenz der Regionen bezüglich Finanzierung von Basisinfrastrukturen (<http://www.regionen.ch/Dokumente.1005.0.html>).

Dieses Problem besteht nicht wegen einem Fehler in der Konzeption der NFA. Auf Bundesebene sind NFA und NRP korrekt aufeinander abgestimmt. Das Problem besteht darin, dass die meisten Kantone diesen Wirkungszusammenhang nicht erkannt haben und nun die Gemeinden die Leidtragenden sind. Da die Aufgabentrennung zwischen NFA und NRP auf Bundesebene erfolgte, muss der nächste Wirksamkeitsbericht oder allenfalls ein separater Zusatzbericht diese Zusammenhänge systematisch erfassen und Korrekturmassnahmen vorschlagen. Als Korrekturmassnahmen sind beispielsweise eine Aufstockung des GLA mit entsprechender Zweckbindung oder die Schaffung eines Kohäsionsfonds ausserhalb der NFA denkbar.

Ein anderer Punkt der seit der Einführung der NFA Probleme bereitet ist die Finanzierung von Grossprojekten im Hauptstrassenbereich. Die Kantone erhalten ja seit Einführung der NFA nur noch Pauschalbeiträge für den Hauptstrassenbereich. Grössere Projekte mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen können so praktisch nicht mehr realisiert werden. Die SAB schlägt in der gleichzeitig laufenden Vernehmlassung zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF vor, dass im NAF die Finanzierung derartiger Grossprojekte wieder ermöglicht wird.

Zusammenfassung

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass sich die NFA grundsätzlich bewährt hat und deshalb höchstens punktuelle Korrekturen am heutigen System vorzunehmen sind. Wir bedauern es, dass die ressourcenstarken Kantone mit ihren zahlreichen Forderungen das System und die Errungenschaften der NFA und damit letztlich die nationale Solidarität in Frage stellen. Die SAB lehnt deshalb sämtliche Anträge der ressourcenstarken Kantone ab. Ebenso lehnt die SAB den Vorschlag des Bundesrates ab, den Ressourcenausgleich in der nächsten Vierjahresperiode zu reduzieren. Zwar konnte das Ziel einer Mindestausstattung der Kantone mit einem Ressourcenindex von 85 Punkten in der letzten Vierjahresperiode erreicht werden. Jedoch öffnet sich die Schere in den Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen weiter. Diese sich öffnende Schere würde schon alleine ein verstärktes Engagement des Bundes zu Gunsten der ressourcenschwachen Kantone rechtfertigen. Kommt dazu, dass bis anhin der Wirkungszusammenhang zwischen NFA und NRP nicht analysiert wurde. Der Wegfall der Basisinfrastrukturförderung aus der NRP müsste eigentlich durch die NFA kompensiert werden, nur geschieht dies in der Praxis nicht. Hier müssen spätestens im nächsten Wirksamkeitsbericht der NFA Korrekturmaßnahmen aufgezeigt werden, wobei auch eine Aufstockung beispielsweise des GLA geprüft werden muss.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)

Der Präsident:

Der Direktor:

Ständerat Isidor Baumann

Thomas Egger

Résumé : Pour le SAB, la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) représente un compromis délicat entre les différents acteurs concernés. D'autre part, elle constitue un instrument important servant à réduire les disparités entre cantons. Dans ce cadre, le SAB, tout comme le Conseil fédéral, estime qu'il ne faut pas modifier l'équilibre qui a été mis en place. Toutefois, notre organisation rejette la proposition du gouvernement visant à réduire la participation financière de la Confédération dans le domaine de la péréquation des ressources. Cette mesure ne ferait qu'augmenter les inégalités entre cantons.

Le SAB estime également qu'il est nécessaire, dans le prochain rapport d'efficacité de la RPT, de prendre en considération la question du financement des infrastructures. En effet, depuis l'introduction de la Nouvelle politique régionale, cet aspect a été totalement mis de côté. Cette décision a un impact important sur les régions de montagne et les espaces ruraux.