



Eidgenössische Finanzverwaltung  
Sektion Finanzausgleich  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per Mail: [finanzausgleich@efv.admin.ch](mailto:finanzausgleich@efv.admin.ch)

Bern, 26. Juni 2018

## **Wirksamkeitsbericht 2016 – 2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Städteverband SSV und die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD, eine Sektion des Städteverbands, danken Ihnen für die Gelegenheit, zum dritten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Stellung nehmen zu können. Der Bericht bildet eine gute Grundlage für die Beurteilung des Finanzausgleichs und für dessen Weiterentwicklung.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich aus Sicht des Schweizerischen Städteverbands grundsätzlich bewährt. Der Städteverband hat die NFA stets als sehr wichtig erachtet und entsprechend unterstützt. Ein Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Kantonen ist zentral für den Zusammenhalt des Landes. Jedoch hat der Städteverband auch wiederholt darauf hingewiesen, dass sich die NFA – ursprünglich ein tripartites Projekt von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden – auch auf die kommunale Ebene auswirkt. Entsprechend bedauern wir, dass die Städte erneut nicht in die Evaluation der NFA und die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts miteinbezogen wurden. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Städte und ihres direkten und indirekten Beitrags an den nationalen Finanzausgleich ist es unverständlich, dass die kommunale Ebene in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht von Bund und Kantonen noch immer nicht vertreten ist.

Im Folgenden ist die gemeinsame Position von SSV und KSFD zum vorliegenden Wirksamkeitsbericht und zu den Vorschlägen des Bundesrates für Anpassungen des Finanzausgleichs dargelegt.

### **Allgemeine Einschätzung**

Der Wirksamkeitsbericht 2016 – 2019 zeigt auf, dass die Ziele des Finanzausgleichs weitgehend erreicht wurden. So wurde die finanzielle Autonomie der Kantone seit Einführung der NFA gestärkt. Der



Ressourcenausgleich hat sich als sehr wirksam erwiesen und hat in der Berichtsperiode die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen um rund einen Drittel reduziert. Gleichzeitig gewährleistet der Ressourcenausgleich eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen, wobei das Ziel einer Mindestausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts in den Jahren 2016 bis 2018 in sämtlichen Kantonen übertroffen wurde. Was den Ausgleich von übermässigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten betrifft, so hält der Bericht fest, dass sich die Struktur der Sonderlasten wenig verändert habe. Dies bedeutet, dass der Lastenausgleich nach wie vor lediglich 10 Prozent der demografischen Sonderlasten und sogar nur 4 Prozent der Kernstadtlasten deckt, während die geografisch-topografischen Sonderlasten zu rund 30 Prozent ausgeglichen werden.

Aus städtischer Sicht fällt die Bilanz des Berichts denn auch zwiespältig aus. Auf der einen Seite ist es zu begrüssen, dass das Instrument des Ressourcenausgleichs die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen wirksam dämpft und auch letzteren die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel zusichert. Auf der anderen Seite ist das Instrument des Lastenausgleichs nach wie vor sehr unbefriedigend. Es ist unverständlich, weshalb die geografisch-topografischen und die demografischen Sonderlasten, die vorab in den Städten anfallen, derart unterschiedlich ausgeglichen werden. Besonders stossend ist, dass die Zentrumslasten zu lediglich vier Prozent abgegolten werden. Denn eine neue Studie der KSFD aus dem Jahr 2017 belegt, dass die ungedeckten Zentrumslasten der Städte noch immer erheblich sind. Der von der KdK vorgeschlagene Systemwechsel, den der SSV und die KSFD ausdrücklich begrüssen, bietet nun die Möglichkeit, dieses Ungleichgewicht im Sinne einer Sofortmassnahme zu beheben – indem die frei werdenden Mittel des Bundes in den soziodemografischen Lastenausgleich fliessen.

## Konkrete Anliegen

Im Folgenden äussern wir uns zu den Fragen der Vernehmlassung.

## 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?**

Der Städteverband und die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren unterstützen den Systemwechsel beim Ressourcenausgleich, den der Bundesrat im vorliegenden Wirksamkeitsbericht vorschlägt. Es ist unseres Erachtens sinnvoll, dass damit die Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich automatisch festgelegt werden und nicht mehr Gegenstand parlamentarischer Diskussionen zwischen Geber- und Nehmerkantonen sind, zumal das neue System in den Kantonen breit abgestützt ist. Nach den kontroversen Diskussionen bei der letztmaligen Festlegung der Grundbeiträge wird der Automatismus eine Versachlichung beim Finanzausgleich bewirken. Überdies reagiert dieses System auf zunehmende und abnehmende Disparitäten zwischen den Kantonen, indem die Ausgleichssumme steigt bzw. sinkt, während das bisherige System zuweilen den gegenteiligen Effekt bewirkte.



- 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?**

Die bisherige Gesetzgebung strebte an, alle Kantone mit mindestens 85 Prozent auszustatten. Dieses Ziel wurde in den letzten Jahren in allen Kantonen, im ressourcenschwächsten Kanton Jura gar deutlich, übertroffen. Eine Anhebung ist daher sinnvoll, zumal die ressourcenschwachen Kantone andernfalls erheblich weniger Mittel erhielten. In diesem Sinne unterstützen wir den Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen.
- 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 der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?**

Wir teilen die Ansicht des Bundesrates grundsätzlich, dass ein übermässig starker Einfluss des ressourcenschwächsten Kantons auf die Höhe des Ressourcenausgleichs vermieden werden sollte. Anreize für ressourcenschwache Kantone, ihr Potenzial zu erhöhen, erachten wir als sinnvoll, doch weisen einige unserer Mitglieder auf die Gefahr eines verschärften Steuerwettbewerbs hin. Den obigen Anpassungen des Vorschlags der KdK stehen wir neutral gegenüber, dies nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit unserer Mitglieder.
- 4. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?**

Aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit unserer Mitglieder enthalten wir uns einer Stellungnahme.
- 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?**

Diese neue Berechnungsmethode erscheint sinnvoll und entspricht der Anpassung, die auch im Rahmen der Steuervorlage 17 für die Gewichtung der Gewinne juristischer Personen vorgesehen ist.

#### **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?**

Nein, diese Regelung lehnen wir entschieden ab; denn würde der Grundbeitrag des Lastenausgleichs dem Vorschlag des Bundesrats entsprechend im Gesetz (FiLaG) verankert, wäre dies faktisch eine Fortschreibung des bisherigen Systems einer gleichen Dotation des geografisch-



topografischen Lastenausgleichs (GLA) und des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA). Das ist sachlich nicht zu rechtfertigen, denn damit werden lediglich 10 Prozent der demografischen Sonderlasten und gar nur 4 Prozent der Kernstadtlasten ausgeglichen, während die geografisch-topografischen Sonderlasten zu rund 30 Prozent abgegolten werden. Wie der Wirksamkeitsbericht festhält, wurde bereits in der Projektphase der NFA eine Anpassung der Dotationen von GLA und SLA in Aussicht gestellt. Es ist nun höchste Zeit, diese Ungleichbehandlung endlich zu beseitigen. Dabei geht es uns keineswegs um eine Umverteilung zulasten des GLA-Topfs. Vielmehr anerkennen wir die geografisch-topografischen Sonderlasten, die grösstenteils auf nichtbeeinflussbare Umstände zurückzuführen sind. Ebenso wenig sind jedoch Faktoren, die typischerweise die demografischen Sonderlasten verursachen, direkt beeinflussbar. Um eine faire Abgeltung der Sonderlasten zu ermöglichen, muss daher die gesamte Dotation des Lastenausgleichs zugunsten des SLA erhöht werden. Dies ist auch insofern angezeigt, als der Lastenausgleich mit jährlich 0,5 Prozent viel weniger stark angestiegen ist als der Ressourcenausgleich (2,8 Prozent). Die Erhöhung kann mit den frei werdenden Mitteln erreicht werden, wie auch unter Punkt 9 ausgeführt. Innerhalb des SLA müssen sodann insbesondere die Kernstadtlasten höher entschädigt werden, als dies bisher der Fall war, zumal ihr Anteil an den Sonderlasten deutlich zugenommen hat. Überdies regen wir an, die Entpolitisierung des Ressourcenausgleichs auch auf den Lastenausgleich zu übertragen und im FiLaG einen fixen Prozentsatz festzulegen, zu dem alle Sonderlasten entschädigt werden. Dies hätte nicht zuletzt den Vorteil, dass das System auf Verschiebungen bei den Sonderlasten automatisch reagieren würde.

## Härteausgleich

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

Im Sinne einer Kontinuität befürworten wir eine Weiterführung des Härteausgleichs bei gleichzeitiger Reduktion um 5 Prozent jährlich.

## 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?**

Ja, angesichts dessen, dass der Wirksamkeitsbericht mit dem Systemwechsel nicht mehr Grundlage zur Festlegung der Beiträge ist, ist es sinnvoll, nur noch alle sechs Jahre eine Evaluation des Finanzausgleichs vorzunehmen. Im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht fordern wir, dass auch Städte und Gemeinden zwingend in der entsprechenden Fachgruppe vertreten sind.



## Weitere Bemerkungen

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

Die Verwendung der Bundesmittel, die aufgrund des Systemwechsels beim Ressourcenausgleich frei werden, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Nach dem Willen des Bundesrates soll darüber in einer Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen unter Federführung des EFD verhandelt werden. Diese Arbeitsgruppe «Aufgaben und Finanzen» soll, wie der Bundesrat im Wirksamkeitsbericht schreibt, unter anderem eine Gesamtsicht über die «Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone» erstellen und Vorschläge zur Verwendung der frei werdenden Bundesmittel erarbeiten.

Der SSV und die KSFD fordern, in diese wichtigen Diskussionen konsequent miteinbezogen zu werden. Sodann ist aus städtischer Sicht klar, dass die frei werdenden Mittel – allenfalls nach einer Übergangsfrist – vollumfänglich in den soziodemographischen Lastenausgleich fliessen müssen, um mehr als 10 Jahre nach Inkrafttreten der NFA einen etwas faireren Ausgleich der urbanen Sonderlasten zu gewährleisten. Letztlich muss sichergestellt sein, dass die Mittel des Ausgleichstopfs dorthin fliessen, wo die Lasten auch effektiv anfallen. Daher würden wir es als sinnvoll erachten, wenn diese Gelder den Kantonen nicht ohne Zweckbindung ausgeschüttet würden, und regen eine entsprechende Anpassung des FiLaG an.

## Anträge

Zusammengefasst beantragen wir Folgendes:

- ▶ Wir fordern, dass **Städte und Gemeinden in der Arbeitsgruppe «Aufgaben und Finanzen»**, die unter anderem die finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone untersucht und die Verwendung der frei werdenden Bundesmittel diskutiert, **ebenfalls vertreten** sind.
- ▶ Wir fordern, dass im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht auch Städte und Gemeinden in der entsprechenden Arbeitsgruppe vertreten sind und verlangen eine **Anpassung von Art. 48 FiLaV, Absatz 1**:  
Eine Fachgruppe, die sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen so- wie je einer Vertretung von Städten und Gemeinden zusammensetzt ....»
- ▶ Teilweise in Übereinstimmung mit einer Forderung der Konferenz der Kantonsregierungen (vgl. Wirksamkeitsbericht, Seite 14) beantragen wir, dass die **frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich während der Übergangsperiode mindestens zur Hälfte und nach deren Ablauf vollumfänglich für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt werden**.
- ▶ **Anpassung von Art. 9 Abs. 4 FiLaG (Lastenausgleich: Festlegung und Verteilung der Mittel)**:  
Die Mittel werden den Kantonen ~~ohne~~ mit entsprechender Zweckbindung ausgerichtet.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**  
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident von Solothurn

**Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen  
und -direktoren**  
Präsident

Daniel Leupi  
Finanzvorsteher der Stadt Zürich