

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Eidgenössische Finanzverwaltung
Bundesgasse 3
3003 Bern

13. Juni 2018

Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen unter Einschluss von Vorschlägen zur Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. März 2018 haben Sie uns zur Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen unter Einschluss von Vorschlägen zur Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) eingeladen. Wir danken Ihnen dafür und machen von dieser Möglichkeit gerne Gebrauch.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der nationale Finanzausgleich ist ein zentrales Element des gut funktionierenden schweizerischen Föderalismus. Er trägt der Stabilität und dem Ausgleich unter den Kantonen Sorge, ohne sich in die institutionellen, rechtlichen, administrativen und politischen Unterschiede der Kantone einzumischen. Der Kanton Aargau hat ein hohes Interesse, die Weiterentwicklung des nationalen Finanzausgleichs gemeinsam mit dem Bund und allen anderen Kantonen konsensorientiert voranzutreiben, weshalb die Grundstruktur des nationalen Finanzausgleichssystems, die auf dem Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich beruht, nicht infrage gestellt wird. Der Kanton Aargau teilt die Einschätzung des Bundesrats: Der nationale Finanzausgleich hat sich insgesamt bewährt.

Die Weiterentwicklung zu einer besseren Ausgestaltung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) erfordert von allen Beteiligten Kompromisse. Nur dadurch kann der Verfassungsauftrag, dass die Disparitäten zwischen den Kantonen verringert werden sollen, zukünftig besser umgesetzt werden.

2. Bemerkungen zum Fragebogen

2.1 Zur Frage 1 (Ressourcenausgleich)

"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 Kanton Aargau unterstützt die Auffassung des Bundes und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dass die Dotation des Ressourcenausgleichs zukünftig keine regelmässig politisch festzulegende Grösse mehr ist, sondern stärker an gesetzliche Regeln gebunden wird. Die Höhe der garantierten Mindestausstattung und die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen sollen das Ausmass der Dotation bestimmen, da dies dem Zweck des Finanzausgleichs besser entspricht.

Wichtig bleibt, dass die Politik das System in regelmässigen Abständen auf dem Weg der Gesetzgebung anpassen kann, da ihr die Aufsicht über die Zielerreichung des Finanzausgleichs zukommt. Nehmen beispielsweise zukünftig die Disparitäten zwischen den Kantonen noch stärker zu, muss durch entsprechende Anpassungen Gegensteuer gegeben werden, damit das verfassungsmässige Ziel einer Verringerung der Disparitäten erreicht werden kann.

2.2 Zur Frage 2 (Ressourcenausgleich)

"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 garantierte Mindestausstattung von 86,5 % des nationalen Durchschnitts war das Kernelement des KdK-Massnahmenpakets. Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt die Grösse von 86,5 %.

Für den Regierungsrat des Kantons Aargau ist dabei zentral, dass die vorgeschlagene Systemänderung nicht vollumfänglich im Jahr 2020 umgesetzt wird. Wie vorgeschlagen, soll es eine bis 2022 dauernde Übergangsfrist geben. Nur so können sich die Kantone auf das Absinken der Zahlungen adäquat vorbereiten.

2.3 Zur Frage 3 (Ressourcenausgleich)

"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?"

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagene Berechnungsmethode, wonach die Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen und die Progression der Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex zwischen 70 Punkten und 100 Punkten so modifiziert wird, dass die Grenzabschöpfung gesenkt und damit der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird. Diese Regelung verhindert, dass eine Veränderung des Ressourcenindex des ressourcenschwächsten Kantons übermässige Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen an sämtliche Empfängerkantone hat.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau trägt den erzielten Kompromiss mit und unterstützt den ursprünglichen Vorschlag der KdK in der vom Bund modifizierten Form. Der Kanton Aargau hält an seinem Antrag fest, dass die finanzielle Entlastung des Bundes beim Ressourcenausgleich vollumfänglich den Kantonen zugutekommt.

2.4 Zur Frage 4 (Ressourcenausgleich)

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

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt den Vorschlag des Bundesrats, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial weiterhin zu 75 % zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial wurde in den beiden vorangegangenen Wirksamkeitsberichten analysiert. Aufgrund der Ergebnisse des ersten Berichts wurde die Gewichtung von 100 % auf 75 % herabgesetzt mit der Begründung, dass die Grenzlage für die betroffenen Kantone eine spezielle Situation darstelle und grenzüberschreitende Spillover-Effekte nicht im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs internalisiert werden könnten. Im zweiten Bericht wurde die Frage wieder aufgenommen und festgestellt, dass die Gewichtung der Grenzgängereinkommen nicht vermindert werden müsse. Gemäss den Ergebnissen der im Rahmen des 3. Wirksamkeitsberichts vorgenommenen Analyse muss die Gewichtung nicht angepasst werden. Der Faktor 75 % berücksichtigt indirekt die von den Grenzgängern in den Kantonen verursachten Kosten.

Trotzdem ist festzuhalten, dass die Grenzkantone insbesondere in den Aufgabenbereichen Verkehr und Volkswirtschaft bedeutsame Lasten zu tragen haben. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der inländische Detailhandel, die inländische Industrie und das lokale Gewerbe in den letzten Jahren gerade auch mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses nochmals stark negativ betroffen waren. Der grundsätzlich positive Effekt der Grenzgängerinnen und Grenzgänger muss daher auch immer in Relation zu diesen negativen Effekten für die heimische Wirtschaft gestellt werden. Vor diesem Hintergrund wäre es begrüssenswert, wenn diese Last der Grenzkantone zukünftig genauer untersucht werden könnte.

2.5 Zur Frage 5 (Ressourcenausgleich)

"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?"

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt den Vorschlag des Bundesrats, der vorsieht, dass der Faktor Alpha, das heisst die Art und Weise der Berücksichtigung des Vermögens im Ressourcenpotenzial, neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt abgestützt wird.

Die heutige Berechnungsweise hat zur Folge, dass der Faktor Alpha im Zeitverlauf relativ stark variiert, was zu Strukturbrüchen führt. Künftig wird der Faktor Alpha auf Basis der relativen steuerlichen Ausschöpfung jeweils jährlich berechnet werden. Diese neue Berechnungsweise orientiert sich am Konzept der Zeta-Faktoren, die mit der Steuervorlage 17 (SV17) eingeführt werden sollen. Sie reduziert die Variabilität des Faktors Alpha deutlich und wirkt sich damit stabilisierend auf das System aus. Mit dem Vorschlag des Bundesrats wird die Berechnung des Faktors Alpha vereinfacht und stärker der fiskalpolitischen Realität angepasst. Die Vermögen würden so in das Ressourcenpotenzial einfließen, wie sie sich effektiv durch die Kantone im Durchschnitt besteuern lassen.

2.6 Zur Frage 6 (Lastenausgleich)

"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?"

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt den Vorschlag des Bundesrats, wonach der Grundbeitrag des Lastenausgleichs im Gesetz (FiLaG) verankert und mit der Teuerung fortgeschrieben wird. Der Vorschlag des Bundesrats ergibt sich aus der Position der Kantone für die Optimierung des Finanzausgleichs. Mit der Einführung einer garantierten Mindestausstattung im Ressourcenausgleich wird das Bundesparlament den Finanzausgleich über das FiLaG steuern. Folglich wird es nicht mehr alle vier Jahre die Grundbeiträge beim Ressourcenausgleich festlegen. Dass der Lastenausgleich ähnlich funktionieren soll, ist für das Gesamtsystem sinnvoll.

2.7 Zur Frage 7 (Härteausgleich)

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

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt den Vorschlag des Bundesrats, wonach der Härteausgleich nicht aufgehoben, sondern weiterhin jährlich reduziert werden soll.

Der Härteausgleich war integraler Bestandteil der ursprünglichen NFA-Vorlage, welche am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen wurde. Die Voraussetzungen für eine gesetzlich mögliche teilweise oder vollständige Aufhebung scheinen nicht gegeben.

2.8 Zur Frage 8 (Periodizität des Wirksamkeitsberichts)

"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?"

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt die Verlängerung der Periodizität für die Wirksamkeitsberichte auf sechs Jahre.

2.9 Zur Frage 9 (Weitere Bemerkungen)

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

Der ursprüngliche Kompromissvorschlag der KdK zur Optimierung des Finanzausgleichs, auf welchem die im Wirksamkeitsbericht beantragten Anpassungen grossenteils beruhen, sah vor, dass die finanzielle Entlastung des Bundes beim Ressourcenausgleich wiederum vollumfänglich den Kantonen zugutekommen soll.

Diese Thematik wird im Wirksamkeitsbericht nicht vertieft behandelt. Der Bund schlägt stattdessen vor, sie separat zu diskutieren.

Unabhängig davon, wie der Prozess genau abläuft, ist es für den Kanton Aargau entscheidend, dass diese Frage zusammen mit den Anpassungen beim Finanzausgleich entschieden wird und somit Anträge dazu in die entsprechende Botschaft ans Parlament aufgenommen werden.

Der Kanton Aargau unterstützt dabei den konkreten Lösungsvorschlag, der von den kantonalen Vertretungen in der Arbeitsgruppe "Aufgaben und Finanzen Bund – Kantone" eingebracht wurde. Danach soll die Hälfte der beim Bund frei werdenden Mittel dauerhaft in den soziodemografischen Lastenausgleich fliessen. Die andere Hälfte soll während sechs Jahren den ressourcenschwachen Kantonen – in Relation zu ihrer Einwohnerzahl – zufließen. Rechtzeitig vor Ablauf dieser Frist muss über die künftige Verwendung dieser Mittel zugunsten der Kantone entschieden werden.

Der Wirksamkeitsbericht zeigt, dass die soziodemografischen Sonderlasten nur ungenügend kompensiert werden, was eine Erhöhung der in diesem Ausgleichsgefäss zur Verfügung stehenden Mittel rechtfertigt. Der Einsatz der zweiten Hälfte zugunsten der ressourcenschwachen Kantone mildert die finanziellen Einbussen, welche diese in Kauf nehmen müssen und im Interesse einer Konsenslösung auch zu tragen bereit sind.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- finanzausgleich@efv.admin.ch