

Beschluss Nr. 491/2019
Schwyz, 2. Juli 2019 / ju

NFA Umverteilung nimmt immer groteskere Formen an
Bericht zum Postulat P 6/16 an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Postulat P 6/16 – NFA Umverteilung nimmt immer groteskere Formen an

Am 31. Oktober 2016 reichten die Kantonsräte Dr. Dominik Zehnder, Herbert Huwiler und Christian Kündig das Postulat P 6/16 ein, welches den Regierungsrat auffordert, gemeinsam mit den Kantonen Zürich und Zug, umgehend und unmissverständlich zu verlangen, die Überdotierung des Ressourcenausgleichs im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2) zu beenden und eine solche in Zukunft auszuschliessen.

1.2 Antwort des Regierungsrates und Behandlung im Kantonsrat

Mit RRB Nr. 369/2017 beantwortete der Regierungsrat das Postulat P 6/16. Er stellte fest, dass die von den Postulanten genannte Überdotierung des Ressourcenausgleichs bereits seit einigen Jahren eine Kernproblematik des heutigen Systems des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) darstellt. Die im FiLaG angestrebte Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten hätte in den vergangenen Jahren mit deutlich weniger Mitteln erreicht werden können. Seit Inkrafttreten des NFA bestand einzig in den Jahren 2010 und 2011 eine Unterdotierung. Seit 2012 ist die Überdotierung deutlich angestiegen. Kumuliert betrug sie in den Jahren 2008 bis 2016 über 1.8 Mia. Franken.

Eine weitere von den Postulanten angesprochene Problematik war, dass der heutige Ressourcenausgleich nicht adäquat auf die Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone reagiert. Eigentlich sollte die Ausgleichssumme insgesamt zu- respektive abnehmen, wenn sich die Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Kantone vergrössern oder verkleinern. Diese an sich logische Wirkung erzielt das heutige Ausgleichssystem aber nicht.

Mit der vom Schwyzer Kantonsrat im Dezember 2011 mit einem Stimmenverhältnis von 90:0 verabschiedeten NFA-Standesinitiative zur Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs

durch die Einführung einer neutralen Zone hat der Kanton Schwyz als einer der ersten Kantone auf diese Problematiken aufmerksam gemacht und konkrete Optimierungsvorschläge eingebracht.

Die Standesinitiative wurde auf Bundesebene von beiden Räten mit dem Hinweis auf den erwarteten zweiten NFA-Wirksamkeitsberichts (NFA-Wibe) 2012–2015 abgelehnt. Allfällige Änderungen des NFA-Systems sollten im NFA-Wibe geprüft und in der NFA-Ausgleichsperiode 2016–2019 berücksichtigt werden. Die Erarbeitung des NFA-Wibe erfolgte durch das Eidgenössische Finanzdepartement und wurde von einer paritätisch zusammengesetzten Fachgruppe begleitet, in welcher auch der Kanton Schwyz als einer von zwei Geberkantonen vertreten war.

Die Systemfehler des Ressourcenausgleichs wurden im NFA-Wibe vom Bundesrat anerkannt. Er lehnte hingegen die von den Geberkantonen und vom Kanton Schwyz eingebrachten Systemverbesserungen ab. Stattdessen schlug er aufgrund der festgestellten Überdotierung des Ressourcenausgleichs eine Reduktion von 135 Mio. Franken vor. Diese Dotationskürzung wurde in den eidgenössischen Räten im Sommer 2015 halbiert. Durch eine gleichzeitige Änderung bei der Berechnung der Ressourcenpotenziale wurde die Beitragsreduktion für den Kanton Schwyz sogar gänzlich überkompensiert und es ergab sich daraus letztlich keine Reduktion der NFA-Beitragslast.

Im Jahr 2016 begannen die Arbeiten zum dritten NFA-Wibe 2016–2019, bei welchem der Kanton Schwyz wiederum eine Fachvertretung stellte. Das vorrangige Ziel des Kantons Schwyz und der Geberkantone war es, die bekannten Systemfehler des Ressourcenausgleichs nun endlich zu beheben und eine Anpassung des NFA-Systems zu erreichen.

Aufgrund der bestehenden politischen Differenzen zwischen den Geber- und Nehmerkantonen setzte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Herbst 2015 eine politische Arbeitsgruppe unter der Leitung des Schwyzer Alt-Landammanns Franz Marty ein. Das paritätisch zusammengesetzte Gremium mit Vertretern von Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren aus Geber- und Nehmerkantonen hat im Verlauf des Jahres 2016 verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung des NFA-Systems ausgearbeitet. Ein wesentlicher Punkt dieser Empfehlungen ist der Vorschlag einer gesetzlich garantierten Mindestausstattung, wie sie der Kanton Schwyz auch schon in seiner Standesinitiative vorgeschlagen hatte. Der bisherige Richtwert (85%) soll schrittweise über drei Jahre durch einen Fixwert ersetzt werden, bei welchem die garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons auf 86.5% des schweizerischen Durchschnitts angehoben wird. Von diesem Fixwert aus lässt sich die Ausgleichssumme gestützt auf den aktuellen Ressourcenindex jährlich zuverlässig festsetzen. Dieser Gesamtlösung stimmte die Plenarversammlung der KdK am 17. März 2017 zu. Die Gesamtlösung der KdK wurde im Rahmen der laufenden Arbeiten zum dritten NFA-Wibe 2016–2019 durch das EFD aufgenommen.

Der Regierungsrat hielt in seiner Antwort fest, dass er die Arbeiten zum dritten NFA-Wibe 2016–2019 aufmerksam verfolgen und bei Bedarf mit Nachdruck und entschieden die von der KdK vorgeschlagene und von den Kantonen unterstützte Gesamtlösung zur Optimierung des Ressourcenausgleichs einfordern werde. Die ungerechtfertigte Überdotierung sei zu korrigieren und zu reduzieren.

Er beantragte dem Kantonsrat, das Postulat erheblich zu erklären. Der Kantonsrat folgte dem Antrag der Regierung und erklärte das Postulat an seiner Sitzung vom 29. Juni 2017 als erheblich.

1.3 Entwicklung auf Bundesebene

Der Bundesrat hat am 28. September 2018 die Botschaft zur Änderung des FiLag bezüglich der Dotation der Ausgleichsgefässe, basierend auf den Ergebnissen des dritten NFA-Wibe 2016–2019 für die Jahre 2020–2025, zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. In seiner Botschaft anerkannte der Bundesrat die Schwachstellen des geltenden NFA-Systems und basierte

in den vorgeschlagenen Änderungen auf dem Kompromissvorschlag der KdK. Die Schwyzer Anliegen, wie die Begrenzung der Solidarhaftung unter den Geberkantonen sowie die Beitragsbegrenzung mittels einer fixierten Mindestausstattung, wurden berücksichtigt.

Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft folgende zentrale Optimierungen vor:

- die Zielgrösse für die Mindestausstattung in der Höhe von 86.5% des schweizerischen Durchschnitts wird garantiert;
- der Zielwert für die garantierte Mindestausstattung wird in einer Übergangsphase schrittweise gesenkt;
- der Beitrag des Bundes im Ressourcenausgleich wird auf das verfassungsmässige Maximum fixiert;
- die Festlegung der Grundbeiträge wird vom politischen Prozess entkoppelt;
- die Auswirkungen der Systemanpassungen auf die ressourcenschwachen Kantone werden durch den Bund zeitlich befristet abgedeckt;
- der soziodemographische Lastenausgleich wird erhöht;
- die Gewichtung der Vermögen im Ressourcenpotenzial mittels des Faktors Alpha wird an die fiskalische Realität angepasst.

An seiner Sitzung vom 4. Dezember 2018 stimmte der Ständerat den Änderungen des Finanzausgleichs mit grosser Mehrheit zu. Der Nationalrat sprach sich an seiner Sitzung vom 7. Mai 2019 ebenfalls deutlich für die Änderungen des Finanzausgleichs aus. Als einzige Differenz zum Ständerat blieb eine Koordinationsbestimmung zur AHV-Steuvorlage (STAF), die das Volk am 19. Mai 2019 angenommen hat. Der Ständerat hat in seiner Sitzung vom 5. Juni 2019 der Änderung des Nationalrates zugestimmt.

In der Schlussabstimmung vom 21. Juni 2019 haben der Nationalrat der Änderung des FiLaG mit 185 zu 7 Stimmen und der Ständerat mit 37 zu 3 Stimmen zugestimmt. Die Anpassungen des FiLaG treten auf den 1. Januar 2020 in Kraft.

2. Würdigung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat begrüsst die Änderungen des FiLaG und die Umsetzung des integralen Kompromisses der KdK. Der Kanton Schwyz hat sich insbesondere über die Konferenz der NFA-Geberkantone für diese Optimierung und somit für einen tragfähigen Kompromiss eingesetzt. Der integrale Gesamtkompromiss bringt eine Verbesserung des nationalen Finanzausgleichs, weil grundlegende Mängel beseitigt und das Gleichgewicht zwischen den Kantonen wiederhergestellt wird. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die von der grossen Mehrheit der Kantone ausgehandelte einvernehmliche Lösung den nationalen Zusammenhalt stärkt und die Akzeptanz des Ressourcen- und Lastenausgleichs verbessert.

Der Kanton wird durch die neu festgelegte Mindestausstattung gemäss den Berechnungen des Bundes jährlich um rund 28 Mio. Franken entlastet. Durch die Entkoppelung der Grundbeiträge vom politischen Prozess wird die Problematik der Solidarhaftung, die insbesondere kleinere Geberkantone betrifft, entschärft. Der Kanton profitiert zudem von der Anpassung des Faktors Alpha zur Gewichtung der Vermögen im Ressourcenpotenzial. Da der Kanton Schwyz im Vergleich zu anderen Kantonen in seinem Steuersubstrat überdurchschnittliche Vermögen aufweist, war er in der Vergangenheit bei Anpassungen des Faktors Alpha sprunghaften Änderungen des Ressourcenpotenzials ausgesetzt. Mit der neuen Berechnung des Faktors Alpha wird der fiskalpolitischen Realität besser Rechnung getragen und der Faktor im Zeitverlauf stabiler, was die Planungssicherheit für den Kanton erhöht.

Auch die Geberkantone haben im Verhandlungsprozess Zugeständnisse gemacht. So baut der Kompromiss die Überdotation des Ressourcenausgleichs nur teilweise und in drei Schritten bis

2022 ab. Die gesetzliche Garantie und die Erhöhung des Mindestziels bilden für die Geberkantone ein mögliches finanzielles Risiko, welches mittel- bis langfristig zu höheren Zahlungen führen kann. Ausserdem wird die korrekte Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial erst mit der Umsetzung der STAF schrittweise ab 2024 berücksichtigt.

Der Regierungsrat beurteilt die beschlossenen Änderungen des FiLaG als grundsätzlich positiv. Die Forderungen des Kanton Schwyz und der Postulanten wurden aufgenommen und umgesetzt. Der Kompromiss stellt indes auch das Resultat intensiver Verhandlungen dar. Wesentlich bleibt, dass die finanzielle Autonomie und somit der Föderalismus als grundlegendes Gestaltungselement unseres Landes gestärkt werden.

Hingegen ist offensichtlich, dass die Geberkantone und damit auch der Kanton Schwyz im Rahmen dieses Kompromisses grosse Zugeständnisse gemacht haben und den Nehmerkantonen zur Erreichung der nunmehrigen Verbesserung der Situation erheblich entgegengekommen sind. Der Ressourcenausgleich bleibt ein System, das die Schwyzer Staatsfinanzen schwer belastet und die Geberkantone in der Abhängigkeit der NFA-Mechanismen und somit auch der sich unterdurchschnittlich entwickelnden Kantone belässt.

3. Weiteres Vorgehen

Mit dem erreichten Kompromiss drängen sich aus Sicht des Kantons keine weiteren Massnahmen auf. Die Thematik des NFA bleibt jedoch mit rund 200 Mio. Franken weiterhin zentraler Bestandteil des kantonalen Finanzhaushaltes. Das neue System in Verbindung mit der STAF beinhaltet in Zukunft diverse Übergangslösungen und die NFA-Thematik wird sich weiterhin in einem dynamischen Umfeld mit einer Vielzahl von Abhängigkeiten bewegen.

Der Regierungsrat wird die Entwicklung des NFA im Rahmen der nächsten Periode des Wirksamkeitsberichts 2020–2025 weiterhin eng verfolgen und die Bedürfnisse des Kantons im Rahmen der Konferenz der NFA-Geberkantone vertreten.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht über den Vollzug des Postulats P 6/16 mit Zustimmung Kenntnis zu nehmen.

2. Das Postulat P 6/16 wird gemäss § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates als erledigt abgeschrieben.

3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Finanzkontrolle; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber