



18.075

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)

vom 28. September 2018

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2015 | P | 15.3009 | Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial neu prüfen
(N 10.03.15, FK-NR) |
| 2015 | P | 15.3702 | NFA. Entpolitisierung der Zielgrösse von 85 Prozent im Ressourcenausgleich
(N 08.03.16, Gössi) |
| 2015 | P | 15.4024 | Mehr Verbindlichkeit und Planungssicherheit beim Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen
(N 08.03.16, Fischer Roland) |
| 2017 | P | 17.3436 | Optimierung des Finanzausgleichs
(N 13.12.17, Vitali) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. September 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) werden die Dotationen des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 festgelegt und das System beim Ressourcenausgleich angepasst. Die Teilrevision stützt sich auf den nach 2010 und 2014 zum dritten Mal erstellten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs, der gleichzeitig mit dieser Botschaft unterbreitet wird.

Ausgangslage

Das Parlament hat am 19. Juni 2015 mit seinen Bundesbeschlüssen die Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die Periode 2016–2019 festgelegt. Diese Jahre werden im dritten Wirksamkeitsbericht untersucht. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass die Ziele des Finanzausgleichs zwischen 2016 und 2019 weitgehend erreicht worden sind. Das Ziel einer Mindestausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Mittels wurde indessen klar übertraffen, da der ressourcenschwächste Kanton (Jura) einen Index von über 88 Punkten erreicht. Als Alternative zu einer Reduktion der Dotation ab 2020 schlägt der Bundesrat im Wirksamkeitsbericht eine Systemanpassung vor. Der Vorschlag für diese Systemanpassung wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) initiiert und ausgearbeitet. Die Vorlage des Bundesrats beruht weitgehend auf diesem Vorschlag.

Inhalt der Vorlage

Mit der Teilrevision des FiLaG schlägt der Bundesrat ein Massnahmenpaket vor. Beim Ressourcenausgleich soll die Zielgrösse für die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons neu garantiert werden. Bisher wurde sie lediglich angestrebt. Die politische Steuerung des Ressourcenausgleichs erfolgt damit nicht mehr über die Festlegung der Grundbeiträge alle vier Jahre, sondern über die auf Gesetzesstufe festgelegte Höhe der Mindestausstattung. Zentrales Element stellt eine Garantie der Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton in der Höhe von 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts dar. 2018 erreicht der Kanton Jura einen Indexstand nach Ressourcenausgleich von 88,3 Punkten. Angestrebt wird ein Zielwert von 85 Prozent. Die Einführung einer garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent bedeutet einerseits eine Erhöhung der Zielgrösse, aber andererseits eine Reduktion der Dotation, da mit dem heutigen System der Zielwert von 85 Prozent deutlich überschritten wird. Damit die finanziellen Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone gedämpft werden, soll der Zielwert für die garantierte Mindestausstattung schrittweise gesenkt werden. Die Senkung der Dotation des Ressourcenausgleichs entlastet die ressourcenstarken Kantone und den Bund. Die ressourcenstarken Kantone werden noch zusätzlich entlastet, indem ihr Anteil an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs auf das verfassungsmässige Minimum fixiert wird. Der Bund wird dadurch entsprechend belastet.

Die politische Steuerung des Ressourcenausgleichs erfolgt primär über die Festlegung der Höhe der garantierten Mindestausstattung im FiLaG und nicht mehr

über die Festlegung der Grundbeiträge alle vier Jahre mittels eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses.

Die Entlastung des Bundes soll aus staatspolitischen Überlegungen dazu verwendet werden, um einerseits die Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs zu erhöhen und andererseits eine zeitlich befristete Massnahme zur Abfederung der Auswirkungen der Systemanpassung auf die ressourcenschwachen Kantone zu finanzieren. Auf Basis der Finanzausgleichszahlen 2018 beläuft sich die Entlastung des Bundes nach der Übergangsphase auf 280 Millionen Franken. Davon soll ab 2022 je die Hälfte für den soziodemografischen Lastenausgleich und temporär zugunsten der ressourcenschwachen Kantone eingesetzt werden, indem der Betrag proportional zur Bevölkerung verteilt wird. Aus Gründen der Planungssicherheit wird der fragliche Betrag von 280 Millionen Franken auf der Zahlenbasis 2018 ex ante festgelegt. Die Jahre 2020 und 2021 betreffen die Übergangsphase. Die Entlastung des Bundes fällt daher geringer aus, und damit auch die Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs und die Beiträge zugunsten der ressourcenschwachen Kantone. Im Jahr 2020 ist aufgrund der Fixierung des Bundesbeitrags auf dem verfassungsmässigen Maximum bzw. des Beitrags der ressourcenstarken Kantone auf dem Minimum eine Mehrbelastung des Bundes zu erwarten. Im Jahr 2021 dürfte sich die Entlastung des Bundes gemäss Schätzungen auf 160 Millionen Franken belaufen.

Die Dotation des Lastenausgleichs soll direkt im FiLaG geregelt werden. Die politische Steuerung erfolgt über eine Gesetzesanpassung und nicht mehr über die Festlegung der Grundbeiträge alle vier Jahre mittels eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses. Somit entfällt der bisherige Vierjahresrhythmus bei der Festlegung der Dotation des Ressourcen- und des Lastenausgleichs.

Schliesslich soll die Berechnung des Faktors Alpha, der die Vermögen im Ressourcenpotenzial gewichtet, an die fiskalische Realität angepasst werden. Es ist zu erwarten, dass damit der Faktor im Zeitverlauf stabiler wird. Die bisherige Berechnungsmethode hat zu relativ starken Änderungen des Faktors geführt. Dies hatte Schwankungen im Ressourcenpotenzial und somit in den Ausgleichszahlungen zur Folge.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft gesetzt. Der Finanzausgleich i.e.S. besteht aus dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich und dem temporären Härteausgleich. Der Ressourcenausgleich ist mit gut 4 Milliarden Franken dotiert (2018) und bildet das Hauptelement. Er wird vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen finanziert. Er bezweckt insbesondere einen Abbau der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone und soll den ressourcenschwachen Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten. Der Lastenausgleich (Dotation 2018: 718 Mio.) wird ausschliesslich vom Bund getragen und gleicht übermässige geografisch-topografische und soziodemografische Lasten aus. Der Härteausgleich (Dotation 2018: 297 Mio.) verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch die Einführung der NFA schlechter gestellt werden. Seit 2016 wird er um jährlich fünf Prozent reduziert.

Die politische Steuerung des Finanzausgleichs erfolgt mit der Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcen- und an den Lastenausgleich für jeweils vier Jahre mittels Bundesbeschlüssen, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Eine ausführliche Beschreibung der Funktionsweise des Finanzausgleichssystems findet sich im Wirksamkeitsbericht, der den eidgenössischen Räten gleichzeitig mit dieser Botschaft vorgelegt wird.

Der nationale Finanzausgleich wird alle vier Jahre im Rahmen des Wirksamkeitsberichts evaluiert. Dabei wird überprüft, wie weit die Ziele des Finanzausgleichs in der betreffenden Vierjahresperiode erreicht worden sind. Die vorliegende Botschaft basiert auf den Ergebnissen des dritten Wirksamkeitsberichts und der anschliessenden Vernehmlassung. Der Bundesrat schlägt eine Systemanpassung im Finanzausgleich vor. Aus diesem Grund beinhaltet die Botschaft eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003¹ über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG). Diese Revision umfasst ebenfalls die Festlegung der Dotationen für den Ressourcen- und den Lastenausgleich ab dem Jahr 2020. Deshalb kann auf die bisherige Festlegung in Form von mehrjährigen Bundesbeschlüssen verzichtet werden.

Der erste und der zweite Wirksamkeitsbericht evaluierten die Auswirkungen der Einführung der NFA auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen während der Übergangsphase. Das Thema Aufgabenteilung wird nun nicht mehr im Wirksamkeitsbericht, sondern in anderen Gefässen behandelt. So setzt sich der Bericht zur Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» eingehend mit dieser Fragestellung auseinander. Der vorliegende dritte Wirksamkeitsbericht beschränkt sich deshalb auf die Beurteilung des Finanzausgleichs i.e.S. und der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

¹ SR 613.2

1.2 **Dritter Wirksamkeitsbericht und beantragte Neuregelungen**

Gemäss Artikel 18 FiLaG legt der Bundesrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vor. Dieser Bericht dient als Grundlage für die Festlegung der Dotation der Ausgleichsgefässe für die nächste Vierjahresperiode und für allfällige gesetzliche Anpassungen. Der dritte Wirksamkeitsbericht deckt die Periode 2016–2019 ab. Zwischen März und Juni 2018 fand dazu eine Vernehmlassung statt. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung sind unter Ziffer 1.3 zusammengefasst.

1.2.1 **Ergebnisse des dritten Wirksamkeitsberichts**

Kernelement des Wirksamkeitsberichts bildet eine eingehende *Überprüfung der Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs* gemäss Artikel 2 FiLaG. Der Wirksamkeitsbericht kommt zum Schluss, dass der nationale Finanzausgleich seine Ziele weitgehend erreicht. Bezüglich der einzelnen Ziele ist folgendes festzuhalten:

- *Stärkung der kantonalen Finanzautonomie*: Der Anteil zweckfreier Transfers am Gesamtvolumen der Transfers zwischen Bund und Kantonen konnte mit der Inkraftsetzung der NFA substanziell erhöht werden. Er beträgt heute rund 40 Prozent.
- *Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung*: Der Ressourcenausgleich bewirkt eine erhebliche Reduktion der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Im Zeitverlauf bleiben diese ziemlich stabil. Seit 2008 etwas zugenommen haben die Unterschiede in der Steuerbelastung.
- *Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone*: Diese ist sowohl bei den Unternehmens- wie auch bei den Einkommenssteuern nach wie vor hoch.
- *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen*: Die anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts wurde vom ressourcenschwächsten Kanton (Jura) deutlich übertroffen. 2018 erreicht Jura einen Index nach Ausgleich von 88,3 Punkten. Die Dotierung des Ressourcenausgleichs ist daher gegenwärtig zu hoch.
- *Ausgleich übermässiger geografisch-topografischer und soziodemografischer Belastungen*: Der Lastenausgleich deckt rund 30 Prozent der geografisch-topografischen Sonderlasten. Bei den demografischen Sonderlasten werden rund 10, bei den Kernstadtlasten rund 4 Prozent ausgeglichen.
- *Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs*: Die Lastenausgleichszahlungen zwischen den Kantonen haben sich seit Einführung der NFA mehr als verdoppelt. Der Löwenanteil wird im Bereich der Tertiärbildung getätigt.

Der Wirksamkeitsbericht untersucht im Weiteren *Systemanpassungen am Finanzausgleich*. Die Berechnungsmethode des Ressourcenausgleichs wurde seit 2008 nur geringfügig angepasst. Aufgrund der bisherigen Analysen konnten nun aber einige Schwachstellen identifiziert werden. Das angestrebte Mindestausstattungsziel von 85 Prozent wurde in der laufenden Vierjahresperiode immer deutlicher übertroffen. Die Ursache ist darin zu suchen, dass die Dotation des Ressourcenausgleichs mit der Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials fortgeschrieben wird. Da die Disparitäten beim Ressourcenindex der Kantone im Grossen und Ganzen stabil geblieben sind, schlug sich dies in einem immer höheren Indexstand des ressourcenschwächsten Kantons nach Ressourcenausgleich nieder. Bereits der zweite Wirksamkeitsbericht (Periode 2012–2015) hatte festgestellt, dass die Dotation des Ressourcenausgleichs zu hoch war. Der Bundesrat schlug daher in seiner damaligen Botschaft eine Reduktion um 330 Millionen Franken vor. In den parlamentarischen Beratungen wurde dieser Vorschlag sehr kontrovers diskutiert. Die beiden Kammern konnten sich erst kurz vor der Einigungskonferenz auf einen Kompromiss verständigen und beschlossen eine Reduktion um 165 Millionen Franken. Diese Kürzung konnte nicht verhindern, dass die Dotation seither weiter angewachsen ist und die angestrebte Mindestausstattung noch deutlicher übertroffen wird. Um das Mindestausstattungsziel z. B. im Jahr 2018 gerade eben zu erreichen, müsste die Dotation um über 900 Millionen Franken gekürzt werden.

Unter dem Eindruck der kontroversen Diskussionen im Parlament setzte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine politische Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge für eine Systemanpassung ausarbeitete. An der Plenarversammlung vom 17. März 2017 beschlossen die Kantone mit grossem Mehr, diese Vorschläge zu unterstützen. Die *Analyse des Massnahmenpakets der KdK* bildet daher den zweiten Schwerpunkt im dritten Wirksamkeitsbericht. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der KdK, die Dotation aufgrund einer fixen Zielgrösse festzulegen. Damit erübrigt sich die Festlegung der Grundbeiträge beim Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre. Die Dotation ergibt sich aufgrund der Höhe der Mindestausstattung und der Entwicklung der Disparitäten. Der Bundesrat ist auch mit der Erhöhung des Zielwertes von 85 auf 86,5 Prozent und mit der Fixierung des Bundesanteils an den Ressourcenausgleich auf dem verfassungsmässigen Maximum einverstanden, obwohl dies mit einer Mehrbelastung des Bundes einhergeht und den Anteil der gebundenen Ausgaben des Bundes langfristig erhöht.

Die Einführung einer garantierten Mindestausstattung von 86,5 Prozent bewirkt eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs. Um die negativen Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone abzufedern, soll das Mindestausstattungsziel von 86,5 Prozent in drei Schritten erreicht werden. Der Bund und die ressourcenstarken Kantone profitieren von einer Reduktion der Dotation und werden dadurch finanziell entlastet. Die KdK fördert, dass der Bund auf die Entlastung verzichtet und die frei werdenden Bundesmittel zugunsten der Kantone einsetzt. Aufgrund der Zahlen 2018 handelt es sich dabei um einen Betrag von rund 280 Millionen Franken. Für die KdK ist die Verwendung dieser Mittel zugunsten der Kantone ein integrales Element des Massnahmenpakets zur Optimierung des Finanzausgleichs. Die KdK möchte, dass je die Hälfte dieser Mittel zur Aufstockung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs und zugunsten der ressourcenschwachen Kantone verwendet wird. Der Wirksamkeitsbericht klammert die Frage der Verwendung

dieser Mittel aus. Bund und Kantone haben eine Arbeitsgruppe (*Arbeitsgruppe Aufgaben und Finanzen*) unter der Leitung des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) eingesetzt, welche die Frage der Mittelverwendung unter Berücksichtigung weiterer Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen diskutierte. Die Arbeitsgruppe hat zwischen November 2017 und August 2018 fünf Sitzungen durchgeführt. Sie hat u.a. verschiedene Optionen zur Verwendung der frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich diskutiert. Die Kantonsvertreter der Arbeitsgruppe haben zuhanden der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) einen Vorschlag eingebracht. So soll die Hälfte dieser Mittel zur Aufstockung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs eingesetzt werden. Die andere Hälfte soll zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Systemanpassung beim Ressourcenausgleich verwendet werden, indem während sechs Jahren eine Verteilung pro Kopf der Bevölkerung an alle ressourcenschwachen Kantone erfolgt. Vor Ablauf dieser sechs Jahre ist zu prüfen, ob diese Übergangshilfe fortgesetzt werden soll. Mittel, die nicht mehr für die Übergangshilfe verwendet werden, sollen zugunsten der Kantone eingesetzt werden. Die FDK hat an ihrer Jahresversammlung vom 17./18. Mai 2018 diesen Vorschlag bei einer Gegenstimme und vier Enthaltungen unterstützt. Die Arbeitsgruppe hat am 18. Mai von diesem Entscheid Kenntnis genommen und sprach sich insbesondere aus staatspolitischen Erwägungen im Grundsatz für den Vorschlag aus. Der Bundesrat anerkennt die staatspolitische Bedeutung des Massnahmenpakets zur Optimierung des Finanzausgleichs und schliesst sich der Einschätzung der Arbeitsgruppe an.

1.2.2 Empfehlungen des dritten Wirksamkeitsberichts und der Arbeitsgruppe *Aufgaben und Finanzen*

Der Bundesrat schlägt im Wirksamkeitsbericht einen Systemwechsel vor, der sich weitgehend an den Vorschlägen der KdK orientiert.

Stufenweise Einführung einer garantierten Mindestausstattung

Die Mindestausstattung soll künftig garantiert werden und nach einer dreijährigen Übergangsfrist 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels betragen. Die Dotation des Ressourcenausgleichs wird somit durch die Höhe der garantierten Mindestausstattung und die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen bestimmt. Das Parlament wird nicht mehr alle vier Jahre die Grundbeiträge für den Ressourcenausgleich festlegen, sondern kann über eine Anpassung des FiLaG die Höhe der garantierten Mindestausstattung und allenfalls andere Parameter des Systems festlegen und damit die politische Steuerung wahrnehmen. Die bisherige Methode zur progressiven Berechnung der Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone wird grundsätzlich beibehalten. Sie wird leicht modifiziert, um die Volatilität der Zahlungen zu reduzieren.

Festlegung des Bundesbeitrags auf dem verfassungsmässigen Maximum

Der Bundesbeitrag an den Ressourcenausgleich wird im Verhältnis zum Beitrag der ressourcenstarken Kantone auf das verfassungsmässige Maximum bzw. der Beitrag

der ressourcenstarken Kantone auf das Minimum fixiert. Damit beläuft sich deren Beitrag auf genau zwei Drittel des Bundesbeitrags.

Verwendung der Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich

Mit dem Systemwechsel werden der Bund und die ressourcenstarken Kantone finanziell entlastet. Für den Bund beläuft sich diese Entlastung nach der Übergangsfrist auf der Zahlenbasis 2018 auf rund 280 Millionen Franken. In den Jahren 2020 und 2021 wird die garantierte Mindestausstattung schrittweise angepasst. Erst ab 2022 gilt die garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent. Die Entlastung in der Höhe von 280 Millionen Franken erfolgt damit erst ab 2022. In den beiden Vorjahren fällt diese Entlastung tiefer aus. Im Jahr 2020 wird zudem der Anteil des Bundes auf das verfassungsmässige Maximum erhöht. Dies führt voraussichtlich zu einer Mehrbelastung des Bundes. Erst 2021 ist eine Entlastung zu erwarten. Die Mittel, um die der Bund im Ressourcenausgleich entlastet wird, sollen zur Hälfte für eine Aufstockung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs eingesetzt werden. Die andere Hälfte geht in den Jahren 2021–2025 an die ressourcenschwachen Kantone und dient zur zusätzlichen Abfederung der finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels auf diese Kantone. Damit wird ähnlich wie beim bestehenden Härteausgleich eine Übergangshilfe geschaffen. Sie wird pro Kopf der Bevölkerung zugeteilt und ist degressiv ausgestaltet. Diese befristete Unterstützung der ressourcenschwachen Kantone fördert die Akzeptanz der Systemanpassung bei den Empfängerkantonen. Aus Gründen der Planungssicherheit soll der Betrag ex ante festgelegt werden. Der Bundesrat schlägt vor, ihn auf der Grundlage der Finanzausgleichszahlen des Jahres 2018 für das Jahr 2021 auf 80 Millionen Franken und für die Jahre 2022–2025 auf 560 Millionen Franken festzulegen. Analog dazu soll die Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs mit den frei werdenden Bundesmitteln aus dem Ressourcenausgleich im Jahr 2021 um 80 Millionen und ab 2022 um 140 Millionen aufgestockt werden. Die Mittel sollen gemäss Tabelle 1 verteilt werden.

Tabelle 1

Aufteilung der Bundesmittel 2021–2025

	SLA	Abfederung	Total
2021	80	80	160
2022	140	200	340
2023	140	160	300
2024	140	120	260
2025	140	80	220
2021–2025	640	640	1280

Festlegung der Dotation des Lastenausgleichs

Mit der Einführung einer garantierten Mindestausstattung im Ressourcenausgleich entfällt die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs durch das Parlament. Nach Ansicht des Bundesrats wäre es wenig zielführend, dass das Parlament die Grundbeiträge des Lastenausgleichs weiterhin alle vier Jahre festlegt. Er schlägt deshalb vor, die Grundbeiträge des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs für das Jahr 2020 im FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 festzulegen und diese wie bisher mit der Teuerung fortzuschreiben. Sollten künftig die Dotationen der beiden Lastenausgleichsgefässe angepasst werden, würde dies statt wie bisher mit einem Bundesbeschluss neu mit einer Anpassung des FiLaG geregelt.

Periodizität des Wirksamkeitsberichts

Fällt die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs alle vier Jahre weg, so stellt sich die Frage nach der Periodizität des Wirksamkeitsberichts. Dieser bildet im bisherigen System die Grundlage für die Festlegung der Dotationen für die nächste Vierjahresperiode und für allfällige Anpassungen des FiLaG. Auf eine periodische Evaluation der Wirksamkeit des nationalen Finanzausgleichs möchte der Bundesrat nicht verzichten, stellt doch eine solche Analyse eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Politik dar. Die bisherigen Erfahrungen mit der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts haben gezeigt, dass eine Evaluationsperiode von vier Jahren eher kurz ist. Änderungen zeichnen sich im Finanzausgleich nur langsam ab. Zudem bestehen im Ressourcenausgleich relativ grosse zeitliche Verzögerungen. Aus diesen Gründen schlug der Bundesrat im dritten Wirksamkeitsbericht vor, die Evaluationsperiode von vier auf sechs Jahre zu erhöhen. Dies wurde jedoch von der Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt. Von Seiten der Kantone wird jedoch eine einmalige Verlängerung der nächsten Periode auf sechs Jahre akzeptiert. Dies, um die Einführung der SV17 (Steuervorlage 17²) ebenfalls in die Analyse im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts einbeziehen zu können. Der nächste Bericht würde somit die Periode 2020–2025 umfassen. Der Übernächste würde dann wieder eine Vierjahresperiode umfassen und die Jahre 2026–2029 abdecken.

Berechnung des Faktors Alpha

Die Vermögen der privaten Haushalte bilden einen Bestandteil des Ressourcenpotenzials der Kantone. Im Gegensatz zu den Flussgrössen Einkommen und Gewinne sind die Vermögen eine Bestandesgrösse. Die steuerbaren Vermögen können daher bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials nicht einfach zu den Einkommen der privaten Haushalte und zu den Gewinnen der juristischen Personen hinzugerechnet werden, sondern sie müssen gewichtet werden. Der Faktor Alpha bestimmt die Gewichtung der Vermögen im Ressourcenpotenzial und ist für alle Kantone einheitlich und wird jeweils für eine Vierjahresperiode berechnet. Die heutige Berechnungsmethode widerspiegelt die Wertsteigerung des Vermögens.

² Botschaft vom 21. März 2018 zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17), BBl 2018 2527.

Die Neuberechnung des Faktors Alpha für die zweite und die dritte Vierjahresperiode hat gezeigt, dass dieser Faktor trotz der Verwendung langjähriger Durchschnittswerte bei Dividenden- und Immobilienrenditen starken Schwankungen unterworfen ist. So belief sich der Faktor Alpha 2008–2011 auf 1,2 Prozent, 2012–2015 auf 0,8 Prozent und 2016–2019 auf 1,5 Prozent. Diese Anpassungen haben jeweils zu erheblichen Änderungen des Ressourcenpotenzials und somit auch der Ausgleichszahlungen geführt.

Nach Ansicht des Bundesrats soll die Berechnung des Faktors Alpha vereinfacht und stärker der fiskalpolitischen Realität angepasst werden. Analog zur Anpassung der Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial im Rahmen der SV17 setzt Alpha die steuerliche Ausschöpfung der Vermögen in Relation zur steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen der natürlichen Personen. Es wird dabei ein Durchschnitt von sechs Jahren verwendet, um zufällige Schwankungen zu glätten. Der so berechnete Faktor Alpha würde sich aktuell auf 1,5 Prozent belaufen und wäre im Zeitverlauf stabiler.

1.3 Vernehmlassung zum dritten Wirksamkeitsbericht

1.3.1 Ergebnisse

Am 9. März 2018 beauftragte der Bundesrat das EFD, bei den Kantonen, den politischen Parteien und den Dachverbänden der Wirtschaft ein Vernehmlassungsverfahren zum «Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen» durchzuführen. Dieses dauerte bis zum 30. Juni 2018. Insgesamt gingen 45 Stellungnahmen ein.

Eine Anpassung des Ressourcenausgleichs wird grundsätzlich von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Insbesondere auch von fast allen Kantonen und politischen Parteien. Betrachtet man die einzelnen vorgeschlagenen Massnahmen, gibt es aber auch einige kritische Stimmen.

Von den Kantonen sprechen sich nur VS und JU für eine Beibehaltung des heutigen Systems aus. Bei den politischen Parteien präsentiert die GLP einen eigenen Reformvorschlag.

Die ressourcenstarken Kantone ZH, NW, ZG, BS und GE knüpfen ihre Zustimmung an die Bedingung, dass der Vorschlag der KdK integral umgesetzt wird. Ansonsten sehen sie verschiedene Eventualanträge vor. Auch andere Kantone würden ihre Haltung noch einmal überdenken, wenn nicht alle Massnahmen des KdK-Vorschlags umgesetzt werden.

Die Verankerung der Grundbeiträge für den Lastenausgleich im Gesetz wird von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden als folgerichtig bezeichnet. Nur VS, JU und drei Organisationen sprechen sich dagegen aus.

Die Weiterführung des Härteausgleichs wird mit Ausnahme von BL, der SVP und von fünf weiteren Organisationen von allen Teilnehmenden befürwortet.

Die Verlängerung der Evaluationsphase von vier auf sechs Jahre wird von einer Mehrheit der Teilnehmenden abgelehnt. Jedoch können sich die KdK und eine

Mehrheit der Kantone vorstellen, den vierten Wirksamkeitsbericht wegen der Analyse der Auswirkungen der SV17 auf den Ressourcenausgleich einmalig über eine Sechsjahresperiode (2020–2025) zu erstellen.

Viele Teilnehmende sprachen sich auch dafür aus, die frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich im System zu belassen und den Kantonen zukommen zu lassen. Dieses Thema war nicht Gegenstand des Wirksamkeitsberichts und somit auch nicht der Vernehmlassung. Inzwischen hat der Bundesrat aber einen Vorschlag ausgearbeitet, der in Ziffer 1.2.2 präsentiert wird.

Die KdK und explizit neun Kantone beantragen, dass analog zur Projektphase der NFA eine paritätisch zusammengesetzte politische Steuerungsgruppe für den Finanzausgleich eingesetzt wird, welche die Entwicklung des Ressourcen- und des Lastenausgleichs periodisch beurteilt und allenfalls erforderliche Änderungen vorbereitet.

Ebenfalls ein oft genanntes Thema war die Umsetzung der SV17. Doch auch diese Massnahmen waren nicht Gegenstand des Wirksamkeitsberichts, sondern wurden in der Vernehmlassung zur SV17 den interessierten Kreisen unterbreitet.

1.3.2 Haltung des Bundesrats

Aufgrund der Vernehmlassung und insbesondere der Stellungnahmen der KdK und der meisten Kantone schlägt der Bundesrat die Massnahmen, welche er im Wirksamkeitsbericht beschrieben hat, dem Parlament zur Annahme vor. Einzig bei der Periodizität des Wirksamkeitsberichts kommt er auf seinen Entscheid zurück. Hier schlägt er vor, nur einmalig für die Periode 2020–2025 vom Vierjahresrhythmus abzuweichen, um damit die Auswirkungen der SV17 auf den Ressourcenausgleich im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts analysieren zu können. Dies im Einklang mit der KdK und der Mehrheit der Kantone. Das Einschieben einer einmaligen Sechsjahresperiode für den Wirksamkeitsbericht wurde im Übrigen schon mit der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III vorgeschlagen. Was die gewünschte paritätisch zusammengesetzte politische Steuerungsgruppe anbelangt, so kann diese nicht ohne Weiteres mit der damaligen Organisation des Projekts NFA verglichen werden. Die NFA war ein umfassendes Reformprojekt, während es im vorliegenden Fall um eine Begleitung des Vollzugs von Bundesrecht geht. Ein Dialog auf politischer Ebene zwischen dem Bund und den Kantonen zum Thema Finanzausgleich kann aus Sicht des Bundesrats im Rahmen von bestehenden Gremien, wie dem *föderalistischen Dialog* oder allenfalls in der *Arbeitsgruppe Aufgaben und Finanzen*, erfolgen.

1.4 Umsetzung

Die Anpassungen des FiLaG müssen auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten, da die bestehenden Bundesbeschlüsse die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich nur bis Ende des Jahres 2019 festlegen. Mit dem Vorschlag des Bundesrates werden ab dem Jahr 2020 alle notwendigen Regelungen zur Bestim-

mung der Dotation des Ressourcen- und des Lastenausgleichs im FiLaG aufgenommen. Bundesbeschlüsse zur Festlegung der Grundbeiträge sind nicht mehr notwendig. Der Vollzug des FiLaG erfährt keine grundsätzlichen Änderungen. Einzig die Berechnungen der Finanzausgleichszahlungen müssen entsprechend der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Zudem muss die Verteilung der Mittel für die Abfederungsmassnahmen festgelegt werden. Die neue Methode zur Berechnung des Faktors Alpha ist auf Verordnungsstufe umzusetzen. Auch künftig wird der nationale Finanzausgleich evaluiert. Allerdings wird der nächste Wirksamkeitsbericht einmalig eine Periode von sechs statt vier Jahren umfassen.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Bundesrat beantragt, die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben.

Postulat 15.3009 Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial neu prüfen

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts zu prüfen, ob die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial neu nur noch mit 50 Prozent zu gewichten seien. Gegenwärtig beträgt die Gewichtung der Grenzgänger 75 Prozent. Basierend auf der Analyse im ersten Wirksamkeitsbericht werden diese Einkommen seit 2012 noch mit 75 Prozent statt zu 100 Prozent im Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Begründet wurde diese Mindergewichtung mit der speziellen Situation der betroffenen Kantone und den grenzüberschreitenden Spillover-Effekten, die nicht im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs internalisiert werden können. Im dritten Wirksamkeitsbericht wurden Analysen durchgeführt, die mögliche durch die Grenzgänger verursachte Lasten für die betroffenen Kantone untersuchen. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass der heutige Gewichtungsfaktor von 75 Prozent angemessen ist. Er trägt den durch die Grenzgänger verursachten Kosten in etwa Rechnung. Diese Meinung wird auch von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden geteilt. Der Bundesrat sieht daher in Bezug auf die Gewichtung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial keinen Handlungsbedarf.

Postulat 15.3702 NFA. Entpolitisierung der Zielgrösse von 85 Prozent im Ressourcenausgleich

Das Postulat schlägt eine garantierte Mindestausstattung von 85 Prozent vor. Die ressourcenstarken Kantone und auch der Bund sollen entlastet werden. Auf Basis der Zahlen 2018 würde dies zu einer um insgesamt 937 Millionen tieferen Dotation führen. Der Bundesrat hat im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts den Vorschlag dieses Postulats untersucht. Da sich die Kantone auf eine Zielgrösse von 86,5 Prozent geeinigt haben, empfiehlt er diesen Wert zur Annahme.

Postulat 15.4024 Mehr Verbindlichkeit und Planungssicherheit beim Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, im dritten Wirksamkeitsbericht ein Alternativmodell für den Ressourcenausgleich zu prüfen. Dieses schlägt eine Bandbreite vor, in der sich der Index des ressourcenschwächsten Kantons nach Ausgleich bewegen soll. Als Bandbreite wird 83 bis 87 Prozentpunkte vorgeschlagen. Falls der schwächste Kanton einen höheren Indexstand erreicht, wird die Dotation so gekürzt, dass der Index genau 87,0 beträgt. Im Weiteren soll die Dotation entsprechend der Disparitätenentwicklung fortgeschrieben werden. Nimmt diese ab, sinkt die Dotation und umgekehrt. Das Postulat würde mittel- und längerfristig eine ähnliche Wirkung entfalten wie das Massnahmenpaket der KdK. Nur dass die maximale Mindestausstattung bei 87 und nicht bei 86,5 Punkten liegen würde, die jedoch nicht garantiert wäre.

Der Bundesrat hat im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts den Vorschlag dieses Postulats untersucht. Er empfiehlt jedoch eine Systemanpassung gemäss dem Massnahmenpaket der KdK und lehnt daher das Postulat ab.

Postulat 17.3436 Optimierung des Finanzausgleichs

«Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie der Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen dahingehend optimiert werden kann, dass vermehrt Anreiz besteht, die finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern.» Die Auswirkungen eines solchen Anreizsystems wären im nächsten Wirksamkeitsbericht aufzuzeigen. Der Bundesrat hat bereits in der Stellungnahme zu diesem Postulat darauf hingewiesen, dass die Anreizwirkungen im Ressourcenausgleich u.a. Gegenstand des dritten Wirksamkeitsberichts sind. Die diesbezüglichen Analysen im Wirksamkeitsbericht kommen zum Schluss, dass der bestehende progressive Umverteilungsmechanismus dafür sorgt, dass das Mindestausstattungsziel mit dem Einsatz möglichst geringer Mittel erreicht wird. Dies führt dazu, dass der Anreiz für die ressourcenschwächsten Kantone, durch steuerliche Massnahmen ihr Potenzial zu verbessern, schwach ist. Es bestehen Zielkonflikte zwischen der Höhe des Mindestausstattungsziels, der Höhe der Dotation und dem Anreiz für einen ressourcenschwachen Kanton, zusätzliches Steuersubstrat anzuziehen. So kann der Anreizeffekt nur verbessert werden, wenn die Dotation erhöht und/oder das Mindestausstattungsziel gesenkt wird. Die Anreizproblematik ist bei den ressourcenstarken Kantonen weit weniger von Bedeutung als bei den ressourcenschwachen Kantonen. Mit dem Massnahmenpaket der KdK wird das Mindestausstattungsziel erhöht. Um den Anreizeffekt zu verbessern, müsste die Dotation deutlich erhöht werden. Die vorgeschlagenen Anpassungen am progressiven Umverteilungsmechanismus führen dazu, dass die Anreizwirkung für Kantone mit einem Ressourcenindex unter 70 Punkten leicht verschlechtert, für Kantone über diesem Schwellenwert etwas verbessert wird. Der Bundesrat kommt im Wirksamkeitsbericht zum Schluss, dass der Preis für eine merkliche Verbesserung der Anreizwirkung bei den ressourcenschwachen Kantonen zu hoch ist. Hinzu kommt, dass mit der Steuervorlage 17 die Gewinne der juristischen Personen mit den sog. Zeta-Faktoren gewichtet werden. Ordentlich besteuerte Gewinne werden damit nicht mehr wie heute zu 100 Prozent, sondern lediglich zu rund einem Drittel im Ressourcenpotenzial berücksichtigt.

Damit wird der Anreiz, zusätzliches Steuersubstrat in Form von Gewinnen anzuziehen, deutlich verbessert. Weitergehende Massnahmen zur Verbesserung der Anreizwirkungen im Ressourcenausgleich erachtet der Bundesrat angesichts des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses als nicht zweckmässig.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Bestimmungen zum Ressourcenausgleich

Art. 3 Abs. 3 zweiter und dritter Satz

Absatz 3 legt die Grundlage für die neue Methode zur Berechnung des Faktors Alpha. Bei der Berücksichtigung der Vermögen der privaten Haushalte im Ressourcenpotenzial soll der im Vergleich zu den Einkommen unterschiedlichen steuerlichen Ausschöpfung Rechnung getragen werden. Der Faktor Alpha wird auf gesamtschweizerischer Ebene berechnet und ist damit für alle Kantone identisch (vgl. Ziff. 1.2.2).

Art. 3a Festlegung und Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

Diese neue Bestimmung regelt die Dotation des Ressourcenausgleichs. Zentrales Element ist die Garantie einer Mindestausstattung von 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels. Der progressive Umverteilungsmechanismus wird etwas modifiziert, indem Kantone mit einem Ressourcenindex von weniger als 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen. Dadurch wird die Volatilität der Ausgleichszahlungen reduziert. Ab diesem Schwellenwert setzt die Progression ein. Im Gegensatz zur geltenden Progressionskurve wird bei diesem Schwellenwert im Falle einer marginalen Erhöhung des Ressourcenpotenzials die Ausgleichszahlung nicht um den gesamten standardisierten Steuerertrag reduziert, sondern nur um 90 Prozent davon. Dies verbessert die Anreizwirkung für Kantone mit einem Ressourcenindex von mehr als 70 Punkten, wenn auch nur marginal (vgl. Ziff. 1.2.2).

Weiterhin darf die Rangfolge der Kantone durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden. Gleich wie bisher bleibt auch, dass die Mittel aus dem Ressourcenausgleich ohne Zweckbindung ausgerichtet werden.

Art. 4 Abs. 2 und 3

Gemäss Absatz 2 wird der Beitrag der ressourcenstarken Kantone auf das verfassungsmässige Minimum von zwei Dritteln des Bundesbeitrags festgelegt.

Absatz 3 legt fest, dass die ressourcenstarken Kantone jeweils einen einheitlichen prozentualen Anteil auf demjenigen Ressourcenpotenzial pro Kopf entrichten, das über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Dies entspricht der geltenden Regelung.

Aufgehoben werden die *Artikel 5* (Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich) und *6* (Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs). Diese Bestimmungen werden durch die *Artikel 3a* und *4 Absätze 2 und 3* ersetzt.

Bestimmungen zum Lastenausgleich

Art. 8 Abs. 2 Bst. c–e

Buchstaben c–e werden aufgehoben. Die darin genannten Indikatoren (überdurchschnittliche Anteile von Jugendlichen mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen, von Arbeitslosen und von Suchtmittelabhängigen) wurden bei der Bestimmung der soziodemografischen Sonderlasten nie verwendet, weil sie nicht relevant sind oder weil die statistische Grundlage ungenügend ist. Aus diesem Grund sind sie aus der Liste der Indikatoren zu streichen.

Art. 9 Abs. 1–2^{bis}

Die Dotation des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs wird nicht mehr alle vier Jahre mittels Bundesbeschluss bestimmt, sondern im Gesetz festgelegt (Abs. 1 und 2). Die Dotation wird wie bisher mit der Teuerung fortgeschrieben. Zusätzlich wird der Betrag an den soziodemografischen Lastenausgleich gemäss Absatz 2 im Jahr 2021 um 80 Millionen Franken und in den folgenden Jahren um 140 Millionen Franken erhöht (Abs. 2^{bis}). Diese Erhöhung erfolgt jedoch erst nach der Berechnung gemäss Absatz 2 und wird somit nicht an die Teuerung angepasst.

Übergangsbestimmungen

Art. 19 Abs. 8

Absatz 8 wird aufgehoben. Der Härteausgleich wird bei der Erreichung des Mindestausstattungsziels nicht berücksichtigt. Es ist Aufgabe des Ressourcenausgleichs, die Mindestausstattung zu garantieren.

Art. 19a Festlegung des Ausgleichs in den Jahren 2020 und 2021

Die Zielgrösse für die garantierte Mindestausstattung im Ressourcenausgleich wird schrittweise angepasst, um die finanziellen Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone zu dämpfen (vgl. Ziff. 1.2.2).

Art. 19b Wirksamkeitsbericht 2020–2025

Der vierte Wirksamkeitsbericht wird sich über die Jahre 2020–2025 erstrecken. Diese einmalige Verlängerung auf sechs Jahre trägt den Anpassungen im Rahmen dieser Vorlage sowie der Reform der Unternehmensbesteuerung (SV17) Rechnung. Der übernächste Wirksamkeitsbericht umfasst dann wieder eine Vierjahresperiode (2026–2029; vgl. Ziff. 1.2.2).

Art. 19c Temporäre Abfederungsmassnahmen zugunsten
der ressourcenschwachen Kantone

Die Absätze 1 und 2 bestimmen die Beiträge des Bundes an die Abfederungsmassnahmen für die ressourcenschwachen Kantone in der Übergangsperiode (vgl. Ziff. 1.2.2). Für die Verteilung der Mittel ist der Bundesrat zuständig.

Absatz 3 bestimmt, dass die Mittel pro Kopf ausbezahlt werden. Zudem regelt er den Fall, dass ein ressourcenschwacher Kanton ressourcenstark wird. Falls dies eintritt, wird gleich vorgegangen wie beim heutigen Härteausgleich. Der entsprechende Kanton verliert seinen Anspruch auf Zahlungen und erlangt diesen auch dann nicht wieder, wenn er ressourcenschwach wird. Anders als beim Härteausgleich kommen diese Mittel den verbleibenden ressourcenschwachen Kantonen zu. Der Bundesbeitrag bleibt folglich konstant.

Art. 20 und 22

Die Artikel 20 und 22 sind obsolet und werden deshalb aufgehoben.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Systemanpassung beim Ressourcenausgleich führt dazu, dass nach einer Übergangsphase der ressourcenschwächste Kanton über eine garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts verfügen soll. Heute erreicht der ressourcenschwächste Kanton nach Ressourcenausgleich einen Indexstand von über 88 Punkten. Die Systemanpassung führt damit zu einer Senkung der Dotation und zu einer finanziellen Entlastung des Bundes und der ressourcenstarken Kantone. Aus staatspolitischen Gründen sollen die Mittel des Bundes, die im Ressourcenausgleich nicht mehr benötigt werden, für die Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs und für eine temporäre Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Systemanpassung auf die ressourcenschwachen Kantone verwendet werden.

Mit der Systemanpassung beim Ressourcenausgleich wird dessen Dotation durch die Höhe der Mindestausstattung und die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen bestimmt. Nehmen Letztere zu, so erfordert der Ressourcenausgleich mehr Mittel und umgekehrt. Sollten sich die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen in Zukunft vergrössern, hätte dies eine automatische Mehrbelastung des Bundes und der ressourcenstarken Kantone zur Folge.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch die Vorlage ändern sich die Aufgaben des Bundes im Rahmen des Ressourcen- und Lastenausgleichs nicht. Sie haben deshalb keine personellen Auswirkungen.

3.1.3 Auswirkungen auf die Kantone

Mit der Systemanpassung beim Ressourcenausgleich wird die Dotation reduziert. Daraus resultieren eine tiefere Belastung der ressourcenstarken Kantone und tiefere Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone. Die finanziellen Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone werden mit zwei Massnahmen abgedeckt: Zum einen wird die Höhe der garantierten Mindestausstattung schrittweise angepasst, und zum andern erhalten die ressourcenschwachen Kantone temporär eine finanzielle Unterstützung. Die Garantie der Mindestausstattung erhöht die Planungssicherheit bei den ressourcenschwachen Kantonen, da der schwächste Kanton in jedem Jahr genau die garantierte Mindestausstattung erreicht. Im heutigen System gab es Jahre, in denen der schwächste Kanton die angestrebte Mindestausstattung von 85 Prozent nicht erreicht hat.

Die ressourcenstarken Kantone werden entlastet und profitieren zudem von rund zwei Dritteln der Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs. Die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone sind in Anhang 1 ersichtlich (Zahlenbasis 2018).

3.2 Auswirkungen auf Städte und Gemeinden

Für den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen und Gemeinden bzw. zwischen den Gemeinden bestehen eigene, kantonale Finanzausgleichssysteme. Das FiLaG regelt nur den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen. Die Vorlage hat somit keine direkten Auswirkungen auf Städte und Gemeinden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit dem nationalen Finanzausgleich werden in erheblichem Masse zweckfreie Mittel vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen an die ressourcenschwachen Kantone und an die Kantone mit Sonderlasten umverteilt, was unbestrittenermassen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft entfaltet. Im Vorfeld der Einführung der NFA wurden diese Effekte untersucht, und es wurde von einer leicht positiven Auswirkung auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung ausgegangen. Die Systemanpassung beim Ressourcenausgleich verändert den geltenden Finanzausgleich nicht grundlegend. Es ist daher nicht mit spürbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu rechnen.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der nationale Finanzausgleich ist ein zentrales Element des schweizerischen Föderalismus. Das Massnahmenpaket stärkt die nationale Kohäsion.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016³ zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁴ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Der Bundesrat hat für die Legislaturperiode 2015–2019 drei Leitlinien vorgegeben. Mit der Leitlinie 2 soll u. a. der nationale Zusammenhalt gefördert werden. Die Teilrevision des FiLaG stärkt den nationalen Finanzausgleich und damit den schweizerischen Föderalismus und letztlich den nationalen Zusammenhalt. Sie steht im Einklang mit den Vorgaben des Bundesrats für die laufende Legislatur und leistet einen wichtigen Beitrag zu deren Verwirklichung.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 135 der Bundesverfassung⁵. Dieser Artikel überträgt dem Bund die Kompetenz für den Erlass von Vorschriften zum Finanz- und Lastenausgleich.

Aufgrund von Artikel 135 Absatz 3 BV kann der Bund keine zusätzlichen Mittel für den Ressourcenausgleich zur Verfügung stellen. Um die Auswirkungen auf die ressourcenschwachen Kantone zu mildern werden deshalb die temporären Abfederungsmassnahmen für die Jahre 2021–2025 eingeführt.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage tangiert die internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht.

³ BBl 2016 1105, hier 1176 und 1236

⁴ BBl 2016 5183, hier 5187

⁵ SR 101

5.3 Erlassform

Die Umsetzung des Massnahmenpakets zur Optimierung des Finanzausgleichs erfordert eine Teilrevision des FiLaG. Die bisher alle vier Jahre verabschiedeten Bundesbeschlüsse über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs fallen weg. Die relevanten Bestimmungen im FiLaG regeln die Festlegung der Dotation des Ressourcen- und des Lastenausgleichs.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen Artikel 3a Absatz 2 und Artikel 19a i.V.m. Artikel 4 Absatz 2 (Berechnung der Dotation des Ressourcenausgleichs), Artikel 9 Absätze 1–2^{bis} (Grundbeiträge an den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich) und Artikel 19c (finanzielle Mittel für die Abfederungsmassnahmen) der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmungen eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken bzw. neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage bezieht sich auf den Ressourcen- und den Lastenausgleich und führt ein neues temporäres Instrument zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Systemanpassung auf die ressourcenschwachen Kantone ein. Alle Zahlungen im Rahmen des nationalen Finanzausgleichs erfolgen zweckfrei und dienen der Zielerreichung des Finanzausgleichs. Sie betreffen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht. Die Frage nach der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz stellt sich daher bei dieser Vorlage nicht.

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Im Wirksamkeitsbericht, insbesondere in Ziffer 4, findet sich eine ausführliche Analyse zu den mit dem Finanzausgleich angestrebten Zielen und zur materiellen und finanziellen Steuerung.

Die Beiträge aus den verschiedenen Gefässen des Finanzausgleichs werden auf effiziente und transparente Weise ausgerichtet, wie Ziffer 3 des Wirksamkeitsberichts aufzeigt. Die Beiträge werden jeweils halbjährlich ausgerichtet bzw. belastet und über die Kontokorrente der Kantone verrechnet.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die zur Durchführung des FiLaG erforderlichen Regelungskompetenzen im technischen Bereich werden wie bisher an den Bundesrat delegiert. Im Einzelnen umfasst dies die Berechnung des Faktors Alpha nach Artikel 3 Absatz 3, die Festlegung der Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs nach Artikel 3a sowie die Verteilung der Mittel für die Abfederungsmassnahmen nach Artikel 19c.

5.8 Datenschutz

Für den Vollzug der revidierten Bestimmungen des FiLaG werden keine Personendaten benötigt.

Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone 2020–2025 (Zahlenbasis 2018)

in Mio. CHF; (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	2020				2021				2022				Total
	RA	SLA	AM	Total	RA	SLA	AM	Total	RA	SLA	AM	Total	
ZH	-24.9	-18.1	0.0	-67.2	-49.2	-18.1	0.0	-67.2	-73.1	-31.6	0.0	-104.7	
BE	44.9	-2.8	-14.0	78.6	95.4	-2.8	-14.0	78.6	145.7	-4.9	-35.1	105.8	
LU	4.7	15.2	0.0	9.8	15.2	0.0	-5.5	9.8	25.4	0.0	-13.7	11.8	
UR	1.9	3.8	0.0	3.3	3.8	0.0	-0.5	3.3	5.6	0.0	-1.3	4.4	
SZ	-9.4	-18.6	0.0	-18.6	-18.6	0.0	0.0	-18.6	-27.7	0.0	0.0	-27.7	
OW	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.2	0.0	0.0	-0.2	
NW	-2.2	-4.3	0.0	-4.3	-4.3	0.0	0.0	-4.3	-6.3	0.0	0.0	-6.3	
GL	2.3	4.3	0.0	3.8	4.3	0.0	-0.6	3.8	6.4	0.0	-1.4	5.0	
ZG	-14.8	-29.1	0.0	-29.1	-29.1	0.0	0.0	-29.1	-43.3	0.0	0.0	-43.3	
FR	9.9	23.5	0.0	4.1	23.5	0.0	-4.1	19.3	37.0	0.0	-10.3	26.6	
SO	12.1	25.4	-0.9	-3.7	20.9	-0.9	-3.7	20.9	38.6	-1.5	-9.2	28.0	
BS	-8.2	-16.2	-11.5	0.0	-27.6	-11.5	0.0	-27.6	-24.0	-20.1	0.0	-44.1	
BL	0.6	2.9	0.0	-3.9	2.9	0.0	-3.9	-1.0	4.9	0.0	-9.7	-4.8	
SH	0.5	1.9	-0.3	-1.1	0.5	-0.3	-1.1	0.5	3.2	-0.5	-2.8	0.0	
AR	1.0	3.0	0.0	-0.8	2.2	0.0	-0.8	2.2	4.9	0.0	-1.9	3.0	
AI	0.3	0.9	0.0	-0.2	0.7	0.0	-0.2	0.7	1.5	0.0	-0.6	0.9	
SG	16.8	39.7	0.0	-6.9	32.8	0.0	-6.9	32.8	62.3	0.0	-17.2	45.1	
GR	5.0	13.2	0.0	-2.8	10.3	0.0	-2.8	10.3	21.2	0.0	-7.1	14.1	
AG	12.8	35.9	0.0	-8.9	27.0	0.0	-8.9	27.0	58.5	0.0	-22.2	36.3	
TG	9.0	21.1	0.0	-3.6	17.5	0.0	-3.6	17.5	33.2	0.0	-9.1	24.1	
TI	0.5	2.4	-4.0	-4.8	-6.4	-4.0	-4.8	-6.4	4.2	-7.0	-12.1	-14.9	
VD	0.1	0.4	-15.2	-10.5	-25.3	-15.2	-10.5	-25.3	0.6	-26.5	-26.2	-52.1	
VS	16.3	33.6	-1.3	-4.6	27.6	-1.3	-4.6	27.6	50.9	-2.3	-11.6	37.0	
NE	0.8	3.4	-3.2	-2.5	-2.4	-3.2	-2.5	-2.4	5.7	-5.7	-6.2	-6.1	
GE	-18.7	-36.9	-22.7	0.0	-59.6	-22.7	0.0	-59.6	-54.8	-39.8	0.0	-94.6	
JU	3.5	7.2	-0.1	-1.0	6.1	-0.1	-1.0	6.1	10.9	-10.1	-2.5	8.3	
CH	64.7	178.8	-80.0	-80.0	18.8	-80.0	-80.0	18.8	291.5	-140.0	-200.0	-48.5	

RA = Ressourcenausgleich; SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich; AM = Abfederungsmassnahmer

in Mio. CHF: (+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

	2023				2024				2025			
	RA	SLA	AM	Total	RA	SLA	AM	Total	RA	SLA	AM	Total
ZH	-73.1	-31.6	0.0	-104.7	-73.1	-31.6	0.0	-104.7	-73.1	-31.6	0.0	-104.7
BE	145.7	-4.9	-28.1	112.8	145.7	-4.9	-21.0	119.8	145.7	-4.9	-14.0	126.8
LU	25.4	0.0	-10.9	14.5	25.4	0.0	-8.2	17.2	25.4	0.0	-5.5	20.0
UR	5.6	0.0	-1.0	4.6	5.6	0.0	-0.8	4.9	5.6	0.0	-0.5	5.1
SZ	-27.7	0.0	0.0	-27.7	-27.7	0.0	0.0	-27.7	-27.7	0.0	0.0	-27.7
OW	-0.2	0.0	0.0	-0.2	-0.2	0.0	0.0	-0.2	-0.2	0.0	0.0	-0.2
NW	-6.3	0.0	0.0	-6.3	-6.3	0.0	0.0	-6.3	-6.3	0.0	0.0	-6.3
GL	6.4	0.0	-1.1	5.3	6.4	0.0	-0.8	5.6	6.4	0.0	-0.6	5.9
ZG	-43.3	0.0	0.0	-43.3	-43.3	0.0	0.0	-43.3	-43.3	0.0	0.0	-43.3
FR	37.0	0.0	-8.3	28.7	37.0	0.0	-6.2	30.8	37.0	0.0	-4.1	32.8
SO	38.6	-1.5	-7.3	29.8	38.6	-1.5	-5.5	31.6	38.6	-1.5	-3.7	33.5
BS	-24.0	-20.1	0.0	-44.1	-24.0	-20.1	0.0	-44.1	-24.0	-20.1	0.0	-44.1
BL	4.9	0.0	-7.8	-2.9	4.9	0.0	-5.8	-0.9	4.9	0.0	-3.9	1.0
SH	3.2	-0.5	-2.2	0.5	3.2	-0.5	-1.7	1.1	3.2	-0.5	-1.1	1.6
AR	4.9	0.0	-1.5	3.4	4.9	0.0	-1.1	3.7	4.9	0.0	-0.8	4.1
AI	1.5	0.0	-0.4	1.0	1.5	0.0	-0.3	1.1	1.5	0.0	-0.2	1.2
SG	62.3	0.0	-13.8	48.6	62.3	0.0	-10.3	52.0	62.3	0.0	-6.9	55.4
GR	21.2	0.0	-5.7	15.5	21.2	0.0	-4.2	16.9	21.2	0.0	-2.8	18.4
AG	58.5	0.0	-17.8	40.7	58.5	0.0	-13.3	45.2	58.5	0.0	-8.9	49.6
TG	33.2	0.0	-7.3	25.9	33.2	0.0	-5.5	27.7	33.2	0.0	-3.6	29.5
TI	4.2	-7.0	-9.7	-12.5	4.2	-7.0	-7.3	-10.1	4.2	-7.0	-4.8	-7.6
VD	0.6	-26.5	-21.0	-46.9	0.6	-26.5	-15.7	-41.6	0.6	-26.5	-10.5	-36.4
VS	50.9	-2.3	-9.3	39.3	50.9	-2.3	-7.0	41.6	50.9	-2.3	-4.6	43.9
NE	5.7	-5.7	-4.9	-4.9	5.7	-5.7	-3.7	-3.7	5.7	-5.7	-2.5	-2.4
GE	-54.8	-39.8	0.0	-94.6	-54.8	-39.8	0.0	-94.6	-54.8	-39.8	0.0	-94.6
JU	10.9	-0.1	-2.0	8.8	10.9	-0.1	-1.5	9.3	10.9	-0.1	-1.0	9.8
CH	291.5	-140.0	-160.0	-85.5	291.5	-140.0	-120.0	31.5	291.5	-140.0	-80.0	71.5

RA = Ressourcenausgleich; SLA = Soziodemografischer Lastenausgleich; AM = Abfederungsmassnahmen