



Eidg. Finanzdepartement  
Herr Bundesrat Hans-Rudolf Merz  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Brugg, 11. Oktober 2006

Zuständig: Christophe Eggenschwiler  
Sekretariat: Nejna Gothuey  
Dokument: 061011 Stellungnahme NFA

## **Stellungnahme Schlussbericht über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Schweizerische Bauernverband (SBV) dankt Ihnen für die ihm eingeräumte Gelegenheit, sich im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zum Schlussbericht über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs äussern zu können.

Aus der Sicht der Landwirtschaft sind die Ziele der NFA sehr zu begrüßen. Sowohl die Reform ineffizienter Strukturen in der Aufgabenteilung und im Transfersystem Bund/Kantone und der Kantone untereinander als auch der Abbau der wachsenden kantonalen Disparitäten sind für das zukünftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Wohl der Schweiz entscheidend. Im Hinblick auf die Entwicklung des ländlichen Raums und strukturell benachteiligter Regionen ist insbesondere eine Verbesserung der Umverteilungswirkung der heutigen Massnahmen zum Ausgleich der unterschiedlichen kantonalen finanziellen Leistungsfähigkeit von Bedeutung. Dazu ist auch eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und damit der interkantonalen Zusammenarbeit sowie der regional differenzierten und eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung von grosser Wichtigkeit. Wie aus vorgängigen Stellungnahmen hervorgeht, hat der SBV deshalb bereits die erste (Verfassungsänderungen, Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaG) und zweite (NFA-Ausführungsgesetzgebung) Vorlage unterstützt und steht dem aktuell zu beurteilenden Bericht positiv gegenüber. Als Teil der dritten Etappe des Reformprojekts NFA behandelt letzterer die Dotierung der neuen Ausgleichsinstrumente (Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich) sowie verschiedene, durch den Systemwechsel bedingte Anpassungen auf Bundesgesetzebene. Im Folgenden sind die entsprechenden Positionen des SBV jeweils als Antworten unter den an die Vernehmlassungsteilnehmer gerichteten Fragen aufgelistet.

*1. Sind Sie mit der vorgesehenen Aufteilung des zur Verfügung stehenden Beitrags des Bundes auf den Ressourcen- und den Lastenausgleich einverstanden?*

Die durch den Systemwechsel beim Übergang zur NFA entstehenden finanziellen Be- und Entlastungen zwischen Bund und Kantonen müssen nach dem Willen des Bundes und der Kantone haushaltsneutral erfolgen. D.h. dass die Summe der zukünftigen Belastungen der Kantone derjenigen der zukünftigen Entlastungen des Bundes entsprechen muss und umgekehrt. Um diesem Prinzip zu genügen, werden die durch den Saldo der Aufgabenentflechtung, den Wegfall der Finanzkraftzuschläge und die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf-

kommenden Belastungen der Kantone über die neuen Instrumente – den vertikalen Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich – kompensiert. Der Ressourcenausgleich setzt sich aus einem horizontalen Ressourcenausgleich (HRA) und einem vertikalen Ressourcenausgleich (VRA) zusammen und soll gewährleisten, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über freie Mittel im Umfang von mindestens 85% des Schweizer Durchschnitts verfügen können. Mit dem Lastenausgleich dagegen sollen zusätzlich einzelkantonale Sonderlasten besonderer geografisch-topografischer und soziodemografischer Gegebenheiten aufgefangen werden.

Der Anteil des VRA am gesamten, dem Bund zur Verfügung stehenden Ausgleichsvolumen beträgt 72.5%, der des Lastenausgleichs 27.5%. Diese Aufteilung entspricht einem im Rahmen der NFA-Projektorganisation erarbeiteten Konsens zwischen Bund und Kantonen sowie den Annahmen für die Modellrechnungen der Globalbilanz 2001/02, welche wiederum auf den Parametern der Globalbilanz 1998/99 beruhen. Letztere veranschaulichen die finanziellen Auswirkungen der NFA, wenn sie 1998 resp. 2001 in Kraft getreten wäre und dienen als wichtige Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der ersten und zweiten NFA-Botschaft. Eine Veränderung der prozentualen Aufteilung der dem Bund für die Entlastung der Kantonshaushalte zur Verfügung stehenden Mittel würde entsprechende, bereits gültige Bestimmungen (bspw. FiLaG) nachträglich in Frage stellen. Aus diesem Grund dürfen die Anteile des VRA und des Lastenausgleichs am Beitrag des Bundes zum Ressourcen- und den Lastenausgleich nach Ansicht des SBV nicht verändert werden.

*2. Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Verhältnis zwischen dem Beitrag der ressourcenstarken Kantone und jenem des Bundes beim Ressourcenausgleich einverstanden?*

Während der Lastenausgleich vollständig durch den Bund getragen wird, stammen die Mittel für den Ressourcenausgleich vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich, VRA) und den finanzstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich, HRA). Um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen VRA und HRA zu erreichen, sollen die entsprechenden Ausgleichssummen alle vier Jahre neu (durch das Parlament) und dazwischen nach einem bestimmten Mechanismus (durch den Bundesrat) festgelegt werden: Dabei richtet sich die Veränderung der Summe des VRA nach der Wachstumsrate des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone, diejenige des HRA nach der Wachstumsrate des Ressourcenpotenzials der finanzstarken Kantone. Auf diese Weise wird die Höhe der Ressourcenausgleichszahlungen sowohl der realen Wirtschaftsentwicklung als auch der Teuerung angepasst. Weiter beträgt das horizontale Ausgleichsvolumen laut Verfassungsbestimmung mindestens 2/3 und höchstens 80% des vertikalen Ressourcenausgleichs. Damit orientiert sich der von den finanzstarken Kantonen zu zahlende Betrag an den Ressourcenausgleich an der Höhe des Bundesbeitrags. Im Gegensatz zum VRA wird der HRA deshalb von den Lastenverschiebungen des Systemwechsels beim Übergang zur NFA und dem damit verbundenen Prinzip der Haushaltsneutralität (siehe Antwort zu Frage 1) nur indirekt berührt.

Unter der Annahme eines HRA/VRA-Verhältnisses von 70% resultiert in der Simulationsrechnung 2008 (Indizes 2006) nur in zwei Fällen (mit 84.6 resp. 84.8 Indexpunkten) eine Mindestausstattung knapp unter 85%. Obwohl der Anteil der finanzstarken Kantone mit 70% an der unteren Grenze der vorgegebenen Bandbreite (2/3) liegt, wird das Ziel des Instruments „Ressourcenausgleich“ auf diese Weise erreicht. In Anbetracht dieses Ergebnisses sowie der Tatsache, dass diese auch im vorliegenden Fall auf den Parametern der Globalbilanz 1998/99 beruhen (siehe Antwort zu Frage 1), ist der SBV mit dem vorgeschlagenen Verhältnis zwischen dem Beitrag der ressourcenstarken Kantone und jenem des Bundes beim Ressourcenausgleich einverstanden.

*3. Teilen Sie die Auffassung, dass der Beitrag des Bundes für den Lastenausgleich je hälftig dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich zufließen soll?*

Das Instrument des Lastenausgleichs wird durch den Bund finanziert und soll Kantone unterstützen, welche aufgrund struktureller Nachteile Sonderlasten zu tragen haben. Als Sonderlasten werden jene Ausgaben pro Einwohner bezeichnet, welche den Grundbedarf (Bildung, med. Ver-

sorgung etc.) betreffen und Kantone aufgrund struktureller Besonderheiten übermässig belasten. Staatliche Leistungen, welche über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen, gelten als Wahlbedarf und werden wie Spillovers (bspw. kulturelle Einrichtungen) nicht als Sonderlasten betrachtet. Im Gegensatz zum heute gültigen Finanzausgleich berücksichtigt der Lastenausgleich neben den Problemen der Berg- und Randregionen neu auch diejenigen der Städte und Agglomerationen (A-Stadt-Problematik, Diseconomies of Scale). Er besteht deshalb aus dem geografisch-topografischen (GLA) und dem soziodemografischen (SLA) Lastenausgleich. Die Sonderlasten des GLA werden von den Faktoren Höhe, Steilheit und Besiedlungsdichte abgebildet, die SLA-Lastenelemente errechnen sich über Indikatoren der Bevölkerungsstruktur (Armut, Altersstruktur, Ausländerintegration) und der Zentrumsfunktion der Kernstädte (Einwohnerzahl, Siedlungsdichte, Beschäftigungsquote).

Wie der vertikale Ressourcenausgleich unterliegen auch die Kompensationsinstrumente GLA und SLA der Forderung nach Haushaltsneutralität beim Übergang zur NFA (siehe Antwort zu Frage 1). Aus diesem Grund beträgt der Anteil des Lastenausgleichs an den dem Bund zur Verfügung stehenden Mitteln wie in der Globalbilanz 1998/99 resp. in den Modellrechnungen 2001/02 27.5% und soll je zur Hälfte (13.75%) auf den GLA und den SLA aufgeteilt werden. Um die auf den entsprechenden Parametern beruhende Bewertung der ersten und zweiten NFA-Botschaft nicht nachträglich in Frage zu stellen (siehe Antwort zu Frage 1), findet die beschriebene 50%-Verteilung die Zustimmung des SBV. Eine allfällige Aufstockung des SLA auf Basis der Ergebnisse eines von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen in Auftrag gegebenen Gutachtens würde zu Lasten des GLA erfolgen und müsste über den Härteausgleich kompensiert werden. Da dieser zu 1/3 durch kantonale Mittel getragen wird (siehe Antwort zu Frage 4), würde ein solches Vorgehen wiederum auch die Haushalte ressourcenschwacher Kantone belasten, weshalb es vom SBV nicht gutgeheissen werden kann. Auch eine Erhöhung des GLA wird aus diesem Grund abgelehnt. Im Interesse der Erhaltung der dezentralen Besiedlung fordert der SBV jedoch die Sicherstellung der Mittel zur Deckung der Sonderlasten von Berg- und Randregionen.

*4. Haben Sie Bemerkungen zur Berechnung des Härteausgleichs? Teilen Sie insbesondere den Vorschlag der Projektorganisation, dass im Jahr 2007 (= Jahr vor der Einführung der NFA) die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kantone auf Basis der Globalbilanz 2004/05 gemäss vorliegendem Vernehmlassungsbericht erfolgen soll?*

Für den Bund und die Gesamtheit der Kantone ergeben sich unter Einhaltung der Bedingung eines haushaltsneutralen Übergangs zur NFA Nettosaldi von Null, für die einzelnen Kantone hingegen bringt der Systemwechsel absolut eine Be- oder Entlastung mit sich. Gegenüber dem geltenden Finanzausgleich sollen ressourcenschwächere Kantone dabei vermehrt entlastet und finanzstarke Kantone eher belastet werden, allerdings kann es bei einigen ressourcenschwachen Kantonen nur zu geringfügigen Entlastungen resp. zu Belastungen kommen. Um ihre Fiskalpolitik und die Struktur der öffentlichen Finanzen der neuen Situation anpassen zu können, wird solchen Kantonen eine temporäre Überbrückungshilfe in Form des befristeten Härteausgleichs gewährt. Wird ein ressourcenschwacher Kanton während der Dauer des Härteausgleichs finanzstark, so verliert er den Anspruch auf Härteausgleich. Letzterer wird zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von der Gesamtheit der Kantone finanziert, im Rahmen der vorliegenden dritten NFA-Botschaft dotiert, für acht Jahre eingefroren und anschliessend um jährlich 5% des Anfangbetrags reduziert. Somit werden im Rahmen des Härteausgleichs maximal 28 Jahre Beiträge gezahlt. Zusätzlich dazu hat das Parlament alle vier Jahre die Möglichkeit, über die vollständige oder teilweise Abschaffung des Härteausgleichs zu befinden. Der Finanzierungsbeitrag jedes Kantons richtet sich – unabhängig von seiner Ressourcenstärke – nach der Wohnbevölkerung und kommt damit einem einheitlichen Finanzierungsbeitrag pro Einwohner gleich. Gemäss den Resultaten der Globalbilanz 2004/05 beträgt dieser 20 Franken pro Einwohner.

Obwohl der Härteausgleich auf Saldogrössen der einzelnen Kantone beruht und sich der entsprechende Finanzbedarf bis zum Übergang zur NFA im Jahr 2008 noch ändern kann, unterstützt der SBV den Vorschlag der Projektorganisation, die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kantone auf Basis der Globalbilanz 2004/05 durchzuführen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass sämtliche Berechnungen zur NFA auf denselben Datengrundlagen (Referenzjahre) beruhen und die Indikatoren und Annahmen konsistent und direkt vergleichbar sind.

*5. Unterstützen Sie die Absicht, zwecks Kompensation der Mehrbelastung des Bundes bei den Strassen den den Kantonen zustehenden gesetzlichen Mindestanteil an Mineralölsteuererträgen (nicht werkgebundene Beiträge) von heute 12 auf 10 Prozent herabzusetzen und die restliche Kompensation über die Globalbilanz ausserhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr vorzunehmen?*

Die Mineralsteuererträge resp. die zweckgebundenen Strasseneinnahmen des Bundes stammen zu 50% aus der Mineralölsteuer, dem zusätzlichen Zuschlag von 30 Rappen pro Liter Kraftstoff sowie aus dem Reinertrag der Autobahnvignetten. Heute fliessen 12% dieser Mittel in Form von nicht werkgebundenen Beiträgen an die Kantone, der Rest wird für die Finanzierung des Bundesbeitrags an Verbundaufgaben (Bau, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen, Subventionen für Hauptstrassen, Umwelt- und Landschaftsschutz sowie Schutz gegen Naturgewalten u.a.) verwendet. Mit der Inkraftsetzung der NFA erfolgt eine teilweise Entflechtung dieser Verbundaufgaben, welche gemäss der Globalbilanz 2004/05 zu einer Nettomehrbelastung des Bundes und einer Entlastung der Kantone führt. Ursache dafür sind steigende Kosten für den Ausbau und Unterhalt sowie die Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz. Da die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) Bestandteil der Bundesrechnung ist und der Übergang zur NFA haushaltsneutral erfolgen muss, ist diese Mehrbelastung wenn möglich innerhalb der SFSV auszugleichen.

Um die Erfüllung der Bundes- und/oder der Verbundaufgaben weder qualitativ noch quantitativ einzuschränken, stimmt der SBV einer Reduktion der nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone als einziger vertretbarer Alternative zu. Auf diese Weise wird die Mehrbelastung des Bundes durch einen entsprechenden Minderertrag der Kantone im Sinne eines echten Ausgleichs kompensiert. Mit einer Senkung von zwei Prozentpunkten kann der Bilanzausgleich für die Referenzjahre 2004/05 erreicht und der Fehlbetrag für 2008 zu 2/3 gedeckt werden, ohne dass Kantone mit hohen Strassenlasten übermässige Ertragseinbussen hinnehmen müssen. Die restliche Kompensation der Mehrbelastung des Bundes soll nach Meinung des SBV wie vorgeschlagen über die Globalbilanz ausserhalb der SFSV erfolgen.

*6. Haben Sie Bemerkungen zur vorgeschlagenen Neuberechnung des Bundesanteils an der AHV?*

Nein

*7. Haben Sie Bemerkungen zur vorgeschlagenen Neuberechnung des Bundesanteils an der IV?*

Nein.

*8. Haben Sie Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Massnahmen zur Lösung der Übergangsprobleme bei der IV?*

Nein.

*9. Haben Sie Bemerkungen zu den nachschüssigen Zahlungsverpflichtungen des Bundes in den Bereichen Prämienverbilligung Krankenversicherung, landwirtschaftliches Beratungswesen und Ausbildungsbeihilfen?*

Nein.

*10. Haben Sie im Hinblick auf die dritte NFA-Botschaft Anregungen zum weiteren Vorgehen?*

Nein.

Für die Landwirtschaft von besonderer Bedeutung ist die Neuregelung der Finanzierung der Beratung. Im Zuge der Umsetzung der NFA wird der Bund die Finanzierung der Beratungszentralen Lindau und Lausanne übernehmen, die Kantone werden von einer Beitragsleistung an diese entlastet. Im Gegenzug entfallen die Beiträge des Bundes an die kantonale Beratung, welche die Kantone künftig selber tragen müssen. Der SBV hat diese Entflechtung stets unterstützt und findet sie nach wie vor sinnvoll. Er verlangt aber nochmals mit Nachdruck, dass das Engagement für die Beratung im bisherigen Umfang weitergeführt wird und der Bund gegenüber den Kantonen die Erwartung unterbreitet, dass sie die kantonale Beratung weiterführen und finanzieren.

Der SBV dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Ansichten und erklärt sich gerne bereit, allfällige Fragen oder Unklarheiten hinsichtlich einzelner Positionen jederzeit umgehend zu behandeln.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Bauernverband

Hansjörg Walter  
Präsident

Jacques Bourgeois  
Direktor