

REGIERUNGSRAT

23. Mai 2018

18.73

Interpellation Gabriel Lüthy, FDP, Widen (Sprecher), Sabina Freiermuth, FDP, Zofingen, Dr. Lukas Pfisterer, Aarau, vom 20. März 2018 betreffend Konsequenzen für den Kanton Aargau aus dem Richtungsentscheid des Bundesrats zur Neugestaltung des nationalen Finanzausgleichs; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Mit dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) sollen die kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone verringert werden (Art. 135 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999). Der NFA besteht aus drei Gefässen. Im Jahr 2018 sind die Gefässe wie folgt dotiert. Das grösste Gefäss ist mit 4'074 Millionen Franken der Ressourcenausgleich (RA), das zweitgrösste Gefäss ist mit 718 Millionen Franken der Lastenausgleich (LA) und das kleinste Gefäss, das nur bis ins Jahr 2035 als Übergangsfäss besteht, ist mit 297 Millionen Franken der Härteausgleich (HA).

In den RA zahlen sowohl der Bund und die ressourcenstarken Kantone ein, die ressourcenschwachen Kantone sind die Bezüger. Der Kanton Aargau ist ressourcenschwach und bezieht im Jahr 2018 rund 343 Millionen Franken. In den LA zahlt nur der Bund ein, diejenigen Kantone mit hohen geografisch-topografischen Lasten und diejenigen mit hohen soziodemografischen Lasten erhalten aus dem LA Gelder. Der Kanton Aargau erhält aus dem LA keine Beiträge, da er nicht von überdurchschnittlichen Lasten betroffen ist. In den HA zahlen sowohl der Bund als auch die Kantone ein. Der Kanton Aargau leistet im Jahr 2018 für den HA Beiträge von knapp 7,5 Millionen Franken. Bezüger sind diejenigen Kantone, die von der Einführung des NFA im 2008 im Vergleich zur alten Lösung stark negativ betroffen waren. In den folgenden Ausführungen wird aufgrund der Bedeutung für den Kanton Aargau und aufgrund der Fragestellung der Interpellation nur auf den RA eingegangen.

Die Zahlungsströme des Ressourcenausgleichs basieren auf dem Ressourcenindex. Anhand dieses Indexes werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenstarke Kantone verfügen über einen Ressourcenindex von über 100 Punkten, ressourcenschwache über einen von unter 100 Punkten. Der Ressourcenindex wird aus dem Ressourcenpo-

tenzial abgeleitet. Das Ressourcenpotenzial basiert auf dem Dreijahresschnitt der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG)¹. Es widerspiegelt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone in den entsprechenden Jahren. Das Ressourcenpotenzial 2018 beispielsweise basiert auf den Bemessungsjahren 2012–2014.

Der Ressourcenindex des Kantons Aargau und die Zahlungsströme haben sich seit 2008 folgendermassen entwickelt:

Tabelle 1: Entwicklung Ressourcenindex und Erträge aus dem Ressourcenausgleich Kanton Aargau; 2008–2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ressourcenindex	89,6	88,8	85,7	84,5	87,3	88,5	89,1	89,2	87,7	87,0	85,3
Ertrag in Millionen Franken	-139	-148	-210	-231	-200	-191	-193	-189	-234	-267	-343

Anmerkungen: Rundungsdifferenzen sind möglich

Wie aus der obigen Tabelle ersichtlich ist, konnte sich der Kanton Aargau in den Jahren 2012–2015 von 84,5 Indexpunkten auf 89,2 Indexpunkte verbessern. Seither sinkt der Ressourcenindex des Kantons Aargau jedoch wieder. Zurückzuführen ist dies einerseits auf die im Vergleich zu den anderen Kantonen schwächere Entwicklung der Gewinnsteuern von juristischen Personen, andererseits auch auf die im Vergleich weniger stark wachsenden Einkommen der natürlichen Personen. Die Höhe der Auszahlung ist aufgrund der Erhöhung der Gesamtdotation des RA stark gestiegen. So war der RA im Jahr 2008 noch mit 3'058 Millionen Franken dotiert, im Jahr 2018 sind es wie eingangs erläutert bereits 4'074 Millionen Franken.

Alle vier Jahre publiziert die Eidgenössische Finanzverwaltung einen Wirksamkeitsbericht, aufgrund dessen Anpassungen am NFA vorgenommen werden können. Der in der Interpellation erwähnte Richtungsentscheid des Bundesrats bezieht sich auf den im März 2018 in die Vernehmlassung gegebenen Wirksamkeitsbericht 2016–2019 und die daraus abgeleiteten Anpassungsvorschläge des Bundesrats. Die Vernehmlassung dauert bis 30. Juni 2018. Der Regierungsrat wird sich bis 30. Juni 2018 mit einer Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht äussern. Nach der Vernehmlassung wird der Bundesrat den Wirksamkeitsbericht zuhänden des nationalen Parlaments verabschieden. Das nationale Parlament beschliesst sodann allfällige Änderungen am NFA, die ab dem Jahr 2020 in Kraft treten würden.

Bereits im Wirksamkeitsbericht 2012–2015 wurde festgestellt, dass der Ausgleichsmechanismus im RA nicht optimal funktioniert und teils Fehlanreize setzt. Bei der intensiven parlamentarischen Debatte im Frühsommer 2015 einigte sich das nationale Parlament darauf, den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und des Bundes nur um 165 Millionen Franken anstelle der vom Bundesrat vorgeschlagenen 330 Millionen Franken zu kürzen, und erst mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht gewisse Anpassungen des Ausgleichsmechanismus vorzunehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau setzte sich damals dafür ein, dass nicht die mit dem Wirksamkeitsbericht vorgeschlagene Kürzung von 330 Millionen Franken vorgenommen wird. Die Kürzung um 165 Millionen Franken stellte einen Kompromiss zwischen den Positionen der Nehmer- und der Geberkantone dar.

Im September 2015 setzte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine politische Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge zur Verbesserung des Finanzausgleichssystems erarbeiten sollte (vgl. auch Antwort zur Frage 3). Die Arbeiten wurden unter dem Begriff "Optimierung NFA" diskutiert. Die KdK

¹ Bestandteile der ASG sind die Einkommen der natürlichen Personen, die Einkommen der quellenbesteuerten natürlichen Personen, die Vermögen der natürlichen Personen, die Gewinne der juristischen Personen ohne besonderen Steuerstatus und die Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus.

verabschiedete im März 2017 verschiedene Änderungsvorschläge zum NFA, welche grösstenteils vom Bundesrat in den aktuell vorliegenden Wirksamkeitsbericht 2016–2019 aufgenommen wurden.

Zur Frage 1

"Widerspiegelt der im AFP im Aufgabenbereich 410 berücksichtigte Ertragsrückgang des nationalen Finanzausgleichs auf CHF 324 Mio. (2020) bzw. CHF 327 Mio. (2021) die Effekte aus dem Richtungsentscheid des Bundesrates oder sind aus dem Richtungsentscheid wiederum andere Zahlen zu erwarten?"

Die im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2021 eingestellten Mittel basieren auf dem Kompromissvorschlag der KdK (vgl. Antworten zu den Fragen 3 und 4). Der Bundesrat hat die Vorschläge der KdK grossmehrheitlich übernommen. Bei der Verwendung der frei werdenden Bundesmittel besteht jedoch eine Differenz zu den Vorschlägen der KdK: Die KdK möchte die frei werdenden Bundesmittel für die Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs sowie für die ressourcen-schwachen Kantone verwenden. Der Bundesrat will über die frei werdenden Mittel des Bundes erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden. Der Bundesrat unterstützt aber die Haltung, dass die Mittel im NFA mit seinen drei Gefässen zur Verfügung gestellt werden sollen. Das heisst, dass die im AFP 2018–2021 eingestellten Mittel nicht exakt den Vorstellungen des Bundesrats entsprechen. Aktuell wird der AFP 2019–2022 erarbeitet. Dabei werden die neusten Entwicklungen im Bereich NFA berücksichtigt, wie zum Beispiel die neusten Zahlen zu den Ausgleichszahlungen 2019, die aktuellsten Prognosen zu den Folgejahren sowie die politischen Diskussionen auf Bundesebene zu den Anpassungen am NFA.

Zur Frage 2

"Mit welchen konkreten Massnahmen gedenkt der Regierungsrat, den möglichen Auswirkungen entgegenzutreten?"

Der Aargauer Regierungsrat nimmt in der Erarbeitung der "Optimierung NFA" eine aktive Rolle ein. Die Arbeiten dazu haben bereits Ende 2015 begonnen und der nun vom Bundesrat vorgelegte Vorschlag entspricht in grossen Teilen den von der KdK vorgelegten Lösungsansätzen (vgl. Antwort zur Frage 3).

Im Rahmen der Diskussionen in der KdK greift der Regierungsrat nicht nur auf die guten Kontakte zu seinen Nachbarkantonen zurück, sondern nutzt auch seine Beziehungen zu anderen Kantonen, die sich auch bereits im Jahr 2016 bewährt haben (vgl. Antwort zur Frage 3).

Der Regierungsrat nutzt verschiedene Gefässe, um seinen Anliegen im Geschäft "Optimierung NFA" Gehör zu verschaffen. Ein solches Gefäss sind beispielsweise die regelmässigen Treffen mit den Aargauer Bundesparlamentariern, bei denen die "Optimierung NFA" Thema ist und die Position des Regierungsrats erläutert wird.

Zudem hat der Regierungsrat im Juni 2017 beschlossen, die Interessenvertretung gegenüber Bundesbern in für den Kanton zentralen Geschäften zu verstärken. Die "Optimierung NFA" ist ein solches Schlüsselgeschäft, bei welchem Massnahmen des sachzuständigen Departements und solche über weitere Gefässe der Aussenbeziehungen vorausschauend geplant und koordiniert werden. Dieses Vorgehen erlaubt es sämtlichen Regierungsmitgliedern, sich bei Kontakten mit Akteuren der Bundespolitik oder im Austausch mit anderen Kantonen auch für departementsfremde Geschäfte gezielt zu engagieren. Diese Aktivitäten um die "Optimierung NFA" werden vom Regierungsrat nach der Verabschiedung der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht intensiviert.

Zur Frage 3

"Welche Position hat der Regierungsrat an der Konferenz der Kantonsregierungen zur Neugestaltung des nationalen Finanzausgleichs eingenommen?"

Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, begannen die Arbeiten in der KdK rund um die "Optimierung NFA" bereits Ende 2015.

Nachdem im April 2016 ein erster Entwurf vorlag, arbeitete man bis im März 2017 an einer Lösung, die für alle Kantone tragbar waren. Der Aargauer Regierungsrat hat sich während dieser Zeit aktiv mit verschiedenen Lösungsvorschlägen in die Diskussionen eingebracht und seine Aktivitäten auch mit verschiedenen ähnlich betroffenen Kantonen koordiniert, um in den Diskussionen ein grösseres Gewicht zu erhalten. Der erste Entwurf konnte aus Sicht des Kantons Aargau stark verbessert werden. So wurden folgende aus Sicht Kanton Aargau negativen Elemente verhindert:

- Auf eine sogenannte neutrale Zone, bei denen die Kantone mit einem Ressourcenindex von 90–100 Punkten mit einem jährlichen Abzug von der Ausgleichszahlung bestraft werden, wurde verzichtet. Dass dieses Anliegen nicht mehr weiterverfolgt wurde, war für den Kanton Aargau zentral. Der Kanton Aargau wäre zusammen mit dem Kanton Neuenburg am stärksten von diesem ursprünglichen Vorschlag betroffen gewesen. Wäre dieses System bereits 2008 in Kraft gewesen, hätte sich der Abzug für den Kanton Aargau bis und mit 2018 auf kumulierte 20 % oder mehr als 35 Millionen Franken belaufen.
- Die garantierte Mindestausstattung konnte auf 86,5 % anstelle der vorgeschlagenen 86 % angehoben werden. Ausgehend von den damaligen Berechnungen der KdK, hätte der Kanton Aargau mit einer Mindestausstattung von 86 % mit einem weiteren Rückgang der Ausgleichszahlungen von rund 11 Millionen Franken rechnen müssen.
- Es wurde eine dreijährige Übergangszeit erwirkt, die verhindert, dass die Anpassungen des NFA die ressourcenschwachen Kantone einmalig stark treffen. Die endgültige gesetzliche Mindestausstattung von 86,5 % soll in gleichmässigen Schritten erreicht werden. Heute beträgt dieser Wert über 87 %. Durch diese Übergangszeit wird die Volatilität der Beitragszahlungen geglättet und die ressourcenschwachen Kantone können sich einfacher an die sinkenden Ausgleichszahlungen anpassen.
- Die frei werdenden finanziellen Mittel des Bundes sollen nicht nur für den soziodemografischen Lastenausgleich, sondern vorübergehend für alle ressourcenschwachen Kantone verwendet werden.
- Es konnte verhindert werden, dass die Reduktion des Gewichts der juristischen Personen bereits vor der Steuervorlage 17 umgesetzt wird. Die vorzeitige Reduktion des Gewichts der juristischen Personen hätte die Nehmerkantone, also auch den Kanton Aargau, zusätzlich zu den Beitragskürzungen belastet.

Die von der KdK am 17. März 2017 verabschiedeten Vorschläge wurden um die oben genannten Elemente bereinigt. Die Dotation des Ressourcenausgleichs würde mit den Vorschlägen der KdK ab 2020 zwar gesenkt, doch im Vergleich zu den ersten Vorschlägen, die in der KdK erarbeitet und diskutiert wurden, konnten aus Sicht des Kantons Aargau weit höhere Einbussen verhindert werden.

Zur Frage 4

"Gemäss einem Presseartikel (AZ vom 13.3.2018) habe der Kanton Aargau an den Vorschlägen aktiv mitgewirkt und unterstützt diese auch. Mit welchen Argumenten kann der Regierungsrat einen Vorschlag unterstützen, welcher die finanzielle Lage des Kantons verschlechtert?"

Das System des NFA mit dem Ressourcenausgleich ist eines der wichtigsten föderalistischen Elemente der Schweiz. Im Kern ermöglicht der NFA den steuerlichen Wettbewerb unter den Kantonen, ohne dass ressourcenschwache Kantone vom System abgehängt werden. Der NFA wirkt so einer materiellen Steuerharmonisierung entgegen. Dadurch ist der Schweizer Föderalismus sowohl durch Elemente des Wettbewerbs als auch der Solidarität gekennzeichnet. Das System trägt somit zum politischen Frieden und der Stabilität der Schweiz bei, von der die Gesellschaft und die Wirtschaft profitieren.

Der Regierungsrat verpflichtet sich im Rahmen seiner Tätigkeiten zu einer Aufgabenerfüllung, bei der er das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen will. Im Rahmen der "Optimierung NFA" konnte dieses Kosten-Nutzen-Verhältnis für den Kanton Aargau bereits in der Ausarbeitung des Vorschlags der KdK stark verbessert werden. Mit den Vorschlägen der KdK zur "Optimierung NFA" muss der Kanton Aargau zwar mit Einbussen bei den Ausgleichszahlungen rechnen, jedoch konnten viel weitergehende Anpassungsvorschläge verhindert werden. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass das System des NFA nur mit leistungsstarken Geberkantonen funktionieren kann.

Langfristiges Ziel des Regierungsrats ist es weiterhin, dass sich der Kanton Aargau gegenüber den anderen Kantonen in seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verbessert.. Mit den im Entwicklungsleitbild formulierten Strategien verfolgt der Regierungsrat das Ziel, ein ressourcenstarker Kanton zu werden.

Zur Frage 5

"Welche Haltung wird der Regierungsrat in der aktuell laufenden Vernehmlassung zu den Vorschlägen des Bundesrates hinsichtlich der Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs einnehmen?"

Der Regierungsrat ist an einer Lösung interessiert, bei der weder der Föderalismus noch der nationale Zusammenhalt gefährdet werden. Daher setzt er sich zusammen mit den anderen Kantonen für eine gemeinsame Lösung ein.

Die Haltung des Regierungsrats zum Wirksamkeitsbericht und zu den Vorschlägen des Bundesrats wird der Regierungsrat mit der Verabschiedung der Vernehmlassungsantwort zuhanden des Bundes bekannt geben. Alle Vernehmlassungen zuhanden des Bundes sind öffentlich zugänglich und auf der Webseite des Kantons einsehbar.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'635.–.

Regierungsrat Aargau