

**Beschluss Nr. 369/2017**

Schwyz, 16. Mai 2017 / ju

NFA Umverteilung nimmt immer groteskere Formen an

Beantwortung des Postulats P 6/16

1. Wortlaut des Postulats

Am 31. Oktober 2016 haben die Kantonsräte Dr. Dominik Zehnder, Herbert Huwiler und Christian Kündig folgendes Postulat eingereicht:

„Die Postulanten anerkennen, dass der NFA unter den Kantonen durch einen gewissen Ressourcenausgleich das unterschiedliche Ressourcenpotenzial anzugleichen versucht. Das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz des Bundes sieht eine grosszügige Lösung vor: Alle Kantone sollen auf mindestens 85% des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials pro Kopf der Schweiz angehoben werden.

Wie den neuesten Zahlen des Bundes für 2017 zu entnehmen ist, wird jedoch massiv mehr Geld umverteilt als nötig wäre, um dieses Ziel einzuhalten. Letztes Jahr wurde der ärmste Kanton auf 87.3% des Durchschnitts angehoben und dieses Jahr bereits auf 87.8%. Das geltende Ziel von 85% wird somit massiv überschritten, und die darüber liegende Summe (Überdotation) steigt von Jahr zu Jahr an. Der Zürcher Finanzdirektor beziffert die Überdotation 2017 auf rund 750 Mio. Franken und dürfte 2018 auf zirka 1 Mrd. Franken steigen. Da der Kanton Schwyz etwa 5.5% der Ausgleichssumme trägt, bezahlt er wohl nächstes Jahr gegen 42 Mio. Franken zu viel. Das entspricht beinahe dem erwarteten Defizit der Schwyzer Staatsrechnung 2016 und etwa 18% kantonale Steuerfuss-Prozente!

Davon profitieren einige Nachbarkantone ganz offensichtlich. Der Kanton St. Gallen erhält mit total 424 Mio. Franken 25 Mio. Franken mehr als letztes Jahr, obwohl sein Ressourcenindex nur um 0.3 Prozentpunkte gefallen ist und für den Kanton Glarus steigt die Ausgleichszahlung, obwohl sein Ressourcenindex steigt. Diesen Luxus der Überdotation soll nun weiterhin der Kanton Schwyz massgeblich mitfinanzieren.

Das mittelfristige Erreichen einer ausgeglichenen Schwyzer Staatsrechnung ist mehr als nur herausfordernd, was zu immer neuen Leistungsüberprüfungen und Leistungskürzungen sowie Steu-

erhöhungen führt. Gleichzeitig hält man sich in den Nehmerkantonen vornehm zurück und schweigt zu diesem offensichtlichen Missverhältnis, obwohl die vorliegende, nicht gesetzeskonforme Situation nicht Bestand hätte, wenn die Mehrheitsverhältnisse anders wären.

Schon seit Jahren weisen Vertreter der Schwyzer Regierung und des Schwyzer Parlaments gegenüber dem Bund und den Nehmerkantonen auf die Überdotation hin. Beim letzten Dotationsbeschluss für die Jahre 2016–2019 war diese Fehlentwicklung nicht mehr übersehbar. Trotzdem hat das Bundesparlament, offensichtlich unter dem Druck der Nehmerkantone und ihrer zu Wiederwahlen antretenden Vertreter, nur eine Minikürzung vorgenommen. Nun zeigt es sich, dass die Geberkantone damals Recht hatten und eine stärkere Kürzung sinnvoll gewesen wäre.

Der Bundesrat ist aufgefordert nun endlich einzuschreiten und die Dominanz der 19 Nehmerkantone gegenüber den sieben Geberkantonen zu brechen. Es ist schlicht unzulässig und entspricht nicht gut-schweizerischer Tradition, wie die Mehrheit der Nehmerkantone jede richtige Änderung verwässern, verzögern oder gar blockieren.

Weil die Überdotation unvermittelt zunimmt, wird der Schwyzer Regierungsrat aufgefordert, gegenüber dem Bund und gemeinsam mit den Kantonen Zürich und Zug umgehend und unmissverständlich zu verlangen, dass die Überdotation des Ressourcenausgleichs im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) zu beenden und eine Überdotation in Zukunft auszuschliessen sei.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Die von den Postulanten genannte Überdotation des Ressourcenausgleichs stellt bereits seit einigen Jahren eine Kernproblematik des heutigen Systems des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) dar. Eine Dotierung und Umverteilung, welche über die gesetzlich verankerte Zielsetzung einer Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten hinausgeht, wird gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, SR 613.2, FiLaG, nicht verlangt und wird folglich vom Kanton Schwyz und den Geberkantonen abgelehnt. Der Anteil der Überdotation, welcher zu Lasten der ressourcenstarken Kantone geht, betrug im Jahr 2016 rund 260 Mio. Franken und im Jahr 2017 – wie von den Postulanten erwähnt – bereits rund 750 Mio. Franken. 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 Unterdotation. Seit 2012 ist die Überdotation deutlich angestiegen. Kumuliert betrug sie in den Jahren 2008 bis 2016 über 1.8 Mia. Franken.

2.2 Eine weitere von den Postulanten angesprochene Problematik ist, 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. Das heutige System berücksichtigt die Entwicklung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone bzw. den tatsächlichen Ausgleichsbedarf zu wenig, weil die Dotation des Ressourcenausgleichs jeweils für vier Jahre im Voraus von den eidgenössischen Räten festgesetzt wird und die Ausgleichssumme jährlich automatisch den Wachstumsentwicklungen des Ressourcenpotenzials angepasst wird.

2.3 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 allerdings von beiden Räten mit dem Hinweis auf das Abwarten des zweiten NFA-Wirksamkeitsberichts (NFA-Wibe) 2012–2015 abgelehnt. Allfällige Änderungen des NFA-Systems sollten gemäss den Räten im NFA-Wibe geprüft und in der NFA-Ausgleichsperiode 2016–2019 berücksichtigt werden. Die Erarbeitung des NFA-Wibe erfolgte durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) 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 allerdings die von den Geberkantonen und vom Kanton Schwyz eingebrachten grundlegenden Systemverbesserungen ab. Stattdessen schlug der Bundesrat aufgrund der festgestellten Überdotierung des Ressourcenausgleichs eine Reduktion von 135 Mio. Franken vor. Diese Dotationskürzung wurde allerdings in den eidgenössischen Räten im Sommer 2015 halbiert. Durch eine gleichzeitige Änderung bei der Berechnung der Ressourcenpotentiale wurde die Beitragsreduktion für den Kanton Schwyz sogar gänzlich überkompensiert und es ergab sich daraus letztlich keine Reduktion der NFA-Beitragslast.

2.4 Im Jahr 2016 begannen die Arbeiten zum dritten NFA-Wibe 2016–2019, bei welchem der Kanton Schwyz ebenfalls wiederum eine Fachvertretung stellt. Das vorrangige Ziel des Kantons Schwyz und der Geberkantone ist es, die bekannten Systemfehler des Ressourcenausgleichs nun endlich zu beheben und eine Anpassung des NFA-Systems zu erreichen. Aufgrund der politischen Differenzen zwischen den Geber- und Nehmerkantonen hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zudem eine politische Arbeitsgruppe unter der Leitung des Schwyzer Alt-Landammanns Franz Marty eingesetzt. 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. Das System würde so auf die vorhandenen Disparitäten zwischen den Kantonen ausgerichtet. Eine Überdotierung des Ressourcenausgleichs würde so verhindert. Für den Kanton Schwyz würden sich die Zahlungen in den Ressourcenausgleich auf dieser Grundlage im Vergleich zum Jahr 2019 wie folgt reduzieren: 10.2 Mio. Franken (2020), 17.4 Mio. Franken (2021) und 21.0 Mio. Franken ab dem Jahr 2022.

2.5 Mit Beschluss Nr. 197 vom 14. März 2017 hat sich der Regierungsrat gegenüber der KdK positiv zu der von der politischen Arbeitsgruppe im Schlussbericht vom Dezember 2016 vorgeschlagenen Gesamtlösung geäußert. Insbesondere die Entpolitisierung der Dotation und die Ausrichtung auf die effektiven Disparitäten hat der Regierungsrat positiv bewertet. Durch die neue Regelung kann eine Überdotierung des Finanzausgleichs, wie sie heute besteht, mit transparenten und im Gesetz verankerten Regeln verhindert werden. Auch die Konferenz der Geberkantone und die Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) haben sich zustimmend zu den Vorschlägen der politischen Arbeitsgruppe geäußert. An der Plenarversammlung der KdK vom 17. März 2017 haben die Kantonsregierungen dem Antrag zur Optimierung des Finanzausgleichs im Sinne von Eckwerten für ein integrales Gesamtpaket zugestimmt. Dem Bundesrat wird vorgeschlagen, gestützt darauf eine Revision des FiLaG in die Wege zu leiten.

2.6 Der Beschluss der KdK wurde dem Bundesrat am 17. März 2017 zugestellt und mittels Medienmitteilung veröffentlicht. Die von der KdK vorgeschlagene Gesamtlösung wurde im Rahmen der laufenden Arbeiten zum dritten NFA-Wibe 2016–2019 durch das EFD aufgenommen. In diesen Arbeiten werden insbesondere auch parlamentarische Vorstösse auf eidgenössischer Ebene berücksichtigt, welche ebenfalls eine Anpassung der Ressourcenausgleichsdotierung fordern. Zu nennen ist hier vorab das Postulat 15.3702 „Prüfung eines Systemwechsels bei der Festlegung der Ressourcenausgleichsdotation inklusive Untersuchung zur Anreizproblematik“ der Schwyzer Nationalrätin Petra Gössi. Die Stossrichtung der Forderung dieses Postulats deckt sich in weiten Teilen mit den Forderungen der Postulanten und mit dem nun vorliegenden Lösungsvorschlag der KdK. Bis Ende 2017 wird das EFD den Entwurf des dritten NFA-Wibe 2016–2019 erarbeiten. Die Vernehmlassung ist auf den Frühling 2018 und die Beschlussfassung durch den Bundesrat auf den Herbst 2018 terminiert. Die Beratung durch die eidgenössischen Räte erfolgt ab Ende 2018, damit Anpassungen auf die neue NFA-Ausgleichsperiode 2020–2023 per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt werden können.

2.7 Der Regierungsrat wird 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. Die ungerechtfertigte Überdotierung ist zu korrigieren. Es wird deshalb beantragt, das vorliegende Postulat erheblich zu erklären. Nach Vorliegen des NFA-Wibe 2016–2019 wird dem Kantonsrat Bericht erstattet.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 6/16 erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

