



An den Grossen Rat

15.5071.02

FD/P155071

Basel, 26. April 2017

Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2017

Anzug Christophe Haller und Konsorten betreffend „Finanzausgleich - Geberkantone stärken“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. April 2015 den nach-stehenden Anzug Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Der eidgenössische Finanzausgleich hat zum Ziel, strukturschwache Kantone durch die Umverteilung von Steuereinnahmen zu stärken. Trotz dem im Grundsatz unbestrittenen Ziel ist der aktuelle Finanzausgleich in letzter Zeit stark in die Kritik geraten.

Die Budgets gewisser Kantone werden zum Teil bis zu 40% durch den Finanzausgleich bestritten. Hinzu kommen weitere direkte und indirekte Zahlungen/Bevorzugungen des Bundes an die strukturschwächeren Kantone (z.B. Landwirtschaftssubventionen, Militärstandorte, Wasserzinsen, Wirtschaftsförderung, etc.). Gesamthaft ist eine riesige Umverteilungs-Maschinerie entstanden, welche die urbanen Gebiete massiv zur Kasse bittet.

Die Gewissheit der Nehmerkantone in der Mehrheit zu sein, ist für deren Gesprächsbereitschaft und die Bereitschaft dieser Kantone, sich finanziell zu verbessern nicht gerade förderlich. Verschiedene Kantonsregierungen und -Parlamente von Geberkantonen empfinden den eidgenössischen Solidaritätsgedanken deshalb massiv missbraucht. In gewissen Kantonen steht ein Zahlungsboykott zur Debatte, bzw. wurde dieser gar beschlossen.

Die beiden Basler Kantone gehören ebenfalls zu den Geberkantonen. Sie bezahlen jährlich ca. 100 Mio. Franken in den Finanzausgleich. Aufgrund der aktuellen Mechanik ist zu erwarten, dass dieser Betrag in den nächsten Jahren sogar deutlich ansteigen wird. Gleichzeitig müssen in beiden Kantonen schmerzhaft Sparprogramme umgesetzt werden. Auch aus Sicht der beiden Basel ist deshalb der eidgenössische Finanzausgleich dringlich zu hinterfragen. Dazu braucht es endlich die Gesprächsbereitschaft der Nehmerkantone, welche diese bis jetzt hartnäckig verweigern.

In diesem Zusammenhang wird die Regierung gebeten zu prüfen und zu berichten, mittels welcher Massnahmen die Gesprächsbereitschaft der Nehmerkantone zu einer substantiellen Revision des eidgenössischen Finanzausgleichs erhöht werden könnte.

Ein gleich lautender Vorstoss wird im Landrat des Kantons Basellandschaft eingereicht.

Christophe Haller, Andreas Zappalà, Otto Schmid, Patricia von Falkenstein, Mirjam Ballmer, Andrea Knellwolf, Michel Rusterholtz, Dieter Werthemann“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt ist aufgrund seines überdurchschnittlichen Ressourcenpotenzials einer der derzeit sieben ressourcenstarken Kantone im Nationalen Finanzausgleich (NFA). Ressourcenstarke Kantone (auch Geberkantone) sind im Jahr 2017 neben Basel-Stadt auch die Kantone Zug, Schwyz, Genf, Nidwalden, Zürich und Waadt.

Die übrigen 19 Kantone, darunter seit 2015 auch der Kanton Basel-Landschaft, sind ressourcenschwach. Die ressourcenschwachen Kantone erhalten im Jahr 2017 im Rahmen des Ressourcenausgleichs insgesamt 3.95 Mia. Franken. Davon werden 2.35 Mia. Franken vom Bund und 1.60 Mia. von den ressourcenstarken Kantonen einbezahlt.

Im Jahr 2017 bezahlt der Kanton Basel-Stadt 156 Mio. Franken in den Ressourcenausgleich. Andererseits erhält der Kanton Basel-Stadt 50 Mio. Franken aus dem soziodemographischen Lastenausgleich (SLA).

Der NFA enthält mehrere systematische Mängel, welche sich nachteilig auf die ressourcenstarken Kantone und damit auch nachteilig für den Kanton Basel-Stadt auswirken. Folgende Elemente sind besonders hervorzuheben:

- Die vom Bundesparlament im Jahr 2015 für die Jahre 2016 bis 2019 festgelegte Dotation des Ressourcenausgleichs, welche nur alle vier Jahre angepasst wird, übertrifft auch im Jahr 2017 das gesetzlich angestrebte Mindestausstattungsziel deutlich. Sie belastet damit die ressourcenstarken Kantone stärker als notwendig.
- Die soziodemographischen Lasten und Zentrumslasten, welche den Kanton Basel-Stadt als Zentrumskanton überdurchschnittlich treffen, werden im derzeitigen NFA nur ungenügend berücksichtigt.
- Das Gewicht der Gewinne der juristischen Personen ist im Ressourcenausgleich nachweislich zu hoch. Dies hat zur Folge, dass Standorte mit einem überdurchschnittlichen Anteil der juristischen Personen am Ressourcenpotenzial – wie beispielsweise der Kanton Basel-Stadt – über Gebühr belastet werden.

Die politische Debatte über die Festlegung der Dotation für die Jahre 2016 bis 2019 wurde kontrovers geführt und hat in einigen Kantonen auch die Akzeptanz des NFA geschwächt. Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beschloss deshalb am 25. September 2015, eine politische Arbeitsgruppe einzusetzen, welche paritätisch aus ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen zusammengesetzt war.

Die ressourcenstarken Kantone vertreten ihre Interessen in den Regierungskonferenzen und gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament koordiniert im Rahmen der Konferenz der NFA-Geberkantone. Das Präsidium der Konferenz der NFA-Geberkantone liegt seit dem Jahr 2015 bei der Vorsteherin des Finanzdepartements Basel-Stadt.

2. Vorschläge der politischen Arbeitsgruppe

Der Schlussbericht der politischen Arbeitsgruppe der KdK empfiehlt sieben Massnahmen zur Optimierung des NFA. Folgendes sind aus basel-städtischer Sicht die drei zentralen Elemente:

1) Entpolitisierung der Ausgleichssumme

Die bisherige, politisch festgelegte Dotation führte zu einer Minorisierung der derzeit sieben ressourcenstarken Kantone im Bundesparlament. Die Dotation des Ressourcenausgleichs soll deshalb nicht wie bis anhin alle vier Jahre durch das Bundesparlament bestimmt, sondern im Gesetz

eindeutig festgelegt und über einen technisch definierten Mechanismus jährlich errechnet werden.

Die KdK verspricht sich von der Entpolitisierung der Dotation erstens eine Versachlichung der Diskussion und zweitens das Verhindern einer sinkenden Akzeptanz des NFA.

2) Garantierte Mindestausstattung von 86.5 Prozent des Schweizer Durchschnitts

Gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) wird angestrebt, dass mittels der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich jeder Kanton mindestens eine Ausstattung von 85 Indexpunkten erreicht.

Das Bundesparlament setzte jedoch die Dotation für die Jahre 2016 bis 2019 – wegen der Verpolitisierung und letztlich auch wegen der Minorisierung der ressourcenstarken Kantone im Bundesparlament – zu hoch an. Der ressourcenschwächste Kanton Jura erreicht im Jahr 2017 einen Ressourcenindex von 87.8 Indexpunkten. Die Überdotation beträgt im Jahr 2017 771 Mio. Franken, wovon 312 Mio. Franken zu Lasten der NFA-Geberkantone und 459 Mio. Franken zu Lasten des Bundes gehen.

Die politische Arbeitsgruppe schlägt vor, die Dotation so anzupassen, dass der ressourcenschwächste Kanton stets einen Ressourcenindex von 86.5 Indexpunkten erreicht. Dieser Wert liegt oberhalb der im FiLaG angestrebten Mindestausstattung (85 Indexpunkte), aber unterhalb der vom Bundesparlament tatsächlich beschlossenen Dotation (2017: 87.8 Indexpunkte). Die Anpassung soll mit Inkrafttreten des optimierten Finanzausgleichs innert einer Übergangsperiode von drei Jahren in gleichmässigen Schritten vollzogen werden.

3) Ausbau des soziodemographischen Lastenausgleichs

Die aus der Optimierung des NFA resultierende finanzielle Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich soll während der Übergangsperiode je hälftig zugunsten des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) und der ressourcenschwachen Kantone verwendet werden. Nach Ablauf der Übergangsperiode wird die Entlastung des Bundes im Ressourcenausgleich zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den SLA eingesetzt.

3. Würdigung

Der paritätisch zusammengesetzten politischen Arbeitsgruppe ist es gelungen, in aufwändiger Arbeit und intensiven Diskussionen einen Kompromiss zu finden.

Die Entpolitisierung der Ausgleichssumme, die Reduktion der Überdotation und der Ausbau des SLA sind aus Sicht des Kantons Basel-Stadt gewichtige Argumente, welche für die von der politischen Arbeitsgruppe vorgestellte Optimierung des NFA sprechen. Umgekehrt bedeutet die Garantie des erhöhten Mindestziels von 86.5 Prozent ein bedeutendes Zugeständnis an die ressourcenschwachen Kantone.

4. Finanzielle Auswirkungen

Tabelle 1 stellt die Zahlungen des Kantons Basel-Stadt im Ressourcenausgleich dar. Ab dem Zahlungsjahr 2018 handelt es sich um eine Prognose der BAK Basel. Die Optimierung des NFA würde ab dem Jahr 2020 wirken. Sie führt zu einer Stabilisierung respektive leichten Reduktion der Zahlungen des Kantons Basel-Stadt im Vergleich zum Ausgangsjahr 2019, aber zu einer deutlichen Entlastung des Kantons Basel-Stadt im Vergleich zum fortgeschriebenen Status Quo.

Tabelle 1: Zahlungen des Kantons Basel-Stadt im Ressourcenausgleich

In Mio. Franken	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*	2022*
(1) Status quo	143.4	156.2	181.4	193.0	202.9	213.4	224.0
(2) NFA, optimiert					188.0	186.0	185.0
(3) Entlastung BS					14.9	27.4	39.0

* Prognose BAK Basel

Eine zusätzliche Entlastung des Kantons Basel-Stadt ergibt sich aus dem vorgeschlagenen Ausbau des SLA. Wird das Modell wie geplant umgesetzt, so würden dem Kanton Basel-Stadt gemäss heutiger Datenlage ab dem Jahr 2020 zwischen 10 und 20 Mio. Franken pro Jahr zusätzlich aus dem SLA zufließen.

5. Weiteres Vorgehen

Die KdK stimmte an der Plenarversammlung vom 17. März 2017 dem Antrag zur Optimierung des Finanzausgleichs im Sinne von Eckwerten für ein integrales Gesamtpaket zu. Sie schlägt dem Bundesrat vor, gestützt auf darauf eine Revision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich in die Wege zu leiten.

Die gesetzlich verankerte NFA-Fachgruppe Wirksamkeitsbericht wird die Vorschläge der KdK in den kommenden Monaten prüfen. Gestützt auf die Analysen der Fachgruppe wird der Bundesrat den Wirksamkeitsbericht 2016-2019 voraussichtlich im Frühjahr 2018 in Vernehmlassung geben. Voraussichtlich im Herbst 2018 wird der Bundesrat die Botschaft an das Parlament verabschieden.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, Anzug Christophe Haller und Konsorten betreffend eidgenössischer Finanzausgleich - Geberkantone stärken stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin