



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
[www.regierungsrat.bs.ch](http://www.regierungsrat.bs.ch)

Per E-mail an:  
[finanzausgleich@efv.admin.ch](mailto:finanzausgleich@efv.admin.ch)

Basel, 20. Juni 2018

Präsidialnummer: P180304

**Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018**  
**Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2016-2019 des Finanzausgleichs zwischen**  
**Bund und Kantonen: Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. März 2018 haben Sie die Kantone eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2016-2019 und den damit verbundenen Anpassungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vertritt folgende Haltung:

1. Der Regierungsrat unterstützt das integrale Gesamtpaket der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Optimierung des NFA.
2. Die Zustimmung gilt für das integrale Gesamtpaket. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so wird der Regierungsrat eine Neuurteilung vornehmen und die Zustimmung gegebenenfalls widerrufen.
3. Dem Optimierungsvorschlag des Bundesrats gemäss Vernehmlassungsfrage 3 stimmt der Regierungsrat zu.
4. Der Regierungsrat erwartet, dass der Bundesrat im Rahmen der Botschaft die von der politischen Arbeitsgruppe "Aufgaben und Finanzen Bund - Kantone" beantragte Lösung zur Verwendung der frei werdenden Bundesmittel unterstützt. Für den Kanton Basel-Stadt bildet insbesondere die dauerhafte Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs um mindestens 140 Mio. Franken ein unverzichtbares Element des integralen Gesamtpakets.
5. Sollte sich keine Zustimmung für das integrale Gesamtpaket der KdK finden lassen, so vertritt der Regierungsrat gemeinsam mit der Konferenz der NFA-Geberkantone eventualiter folgende Positionen:

- Reduktion der Überdotation um rund 930 Mio. Franken, so dass das im FiLaG angestrebte Mindestziel von 85 Indexpunkten gerade erreicht wird;
  - Verminderung der Solidarhaftung, so dass die Beiträge der einzelnen NFA-Geberkantone nicht mehr derart stark aufgrund der Entwicklung in den anderen Kantonen schwanken;
  - Reduktion des Gewichts der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenausgleich, so dass die effektiv tiefere Ausschöpfbarkeit korrekt abgebildet wird;
  - Ausbau des SLA wenigstens im Umfang, wie er im integralen Gesamtpaket der KdK vorgesehen ist;
  - Aufhebung des Härteausgleichs.
6. Der Regierungsrat erwartet, dass die Wirkungen des Systemwechsels – insbesondere auch in Zusammenhang mit den NFA-Anpassungen im Rahmen der Steuervorlage 17 – im vierten NFA-Wirksamkeitsbericht umfassend geprüft werden. Die Überprüfung ist in Art. 46 FiLaV zu verankern.

Für weitere Ausführungen und Erläuterungen verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der NFA-Geberkantone.

## 1. Grundsätzliche Einschätzung

Seit 2012 wächst seitens der ressourcenstarken Kantone und ihrer Steuerzahlerinnen und Steuerzahler das Unverständnis über die Entwicklung der Finanzausgleichszahlungen, weil

- die Dotation des Ressourcenausgleichs und der Abschöpfungssatz zunehmen, obwohl das anzustrebende Mindestausstattungsziel von 85 Ressourcenindexpunkten immer klarer übertroffen wird;
- zahlreiche ressourcenschwache Kantone ihre steuerliche Ausschöpfung markant senken konnten, wogegen die Wirtschaftszentren (ZH, BS, GE, VD) ihre steuerliche Ausschöpfung nicht reduzieren konnten und ihre steigenden Kernstadtlasten weitgehend selber finanzieren müssen.

Die KdK hat nach langwierigen und umfassenden Diskussionen einen Kompromiss für die Optimierung des NFA erarbeitet, der von einer grossen Mehrheit der Kantone getragen wird.

Die KdK verabschiedete die folgenden Eckwerte zur Optimierung des NFA im Sinne eines integralen Gesamtpakets:

1. Neu soll eine gesetzlich garantierte Mindestausstattung eingeführt werden. Der bisherige Richtwert (85%) wird durch einen Fixwert ersetzt: Die garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons wird auf 86.5% des schweizerischen Durchschnitts angehoben.
2. Die Einzahlung des Bundes wird beim verfassungsmässigen Maximum festgelegt. Weiter wird vorgeschlagen, die Einzahlung des Bundes in den Ressourcenausgleich auf 150% – das verfassungsmässige Maximum – anzuheben (heute: 147%). Auch dieser Wert soll gesetzlich verankert werden.
3. Eine Übergangsperiode von drei Jahren federt den Wechsel zum neuen System ab. Die Mindestausstattung von 86.5% soll in gleichmässigen Jahresschritten erreicht werden.
4. Die Entlastung des Bundes wird voll zugunsten der Kantone eingesetzt. Während einer Übergangsperiode soll die Entlastung des Bundes je zur Hälfte für den soziodemografischen Lastenausgleich und für die ressourcenschwachen Kantone verwendet werden. Dieser Mitteleinsatz hilft mit, den Wechsel vom bisherigen zum neuen System des Ressour-

cenausgleichs zu bewältigen. Nach Abschluss der Übergangsperiode soll die Entlastung des Bundes zugunsten aller Kantone, und davon zur Hälfte für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt werden.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat der Optimierung des NFA im Sinne eines integralen Gesamtpakets zugestimmt. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so haben die NFA-Geberkantone angekündigt, eine Neubeurteilung vorzunehmen und ihre Zustimmung gegebenenfalls zu widerrufen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt teilt diese Haltung der Konferenz der NFA-Geberkantone.

Mit Ihrer Zustimmung kommen die Geberkantone den ressourcenschwachen Kantonen weit entgegen: Sie tragen mit der höheren und fixierten Mindestausstattung langfristig finanzielle Risiken. Bei einer Zunahme der Disparitäten würde die Ausgleichssumme rascher und stärker steigen als im heutigen System. Der Regierungsrat gewichtet jedoch den Gesamtkompromiss stärker als dieses Risiko und begrüsst insbesondere, dass in Zukunft die Ausgleichssumme nicht mehr politisch, sondern technisch bestimmt wird. Er erwartet jedoch, dass die NFA-Fachgruppe Wirksamkeitsbericht im Rahmen des vierten Wirksamkeitsberichts 2020-25 die Wirkungen des Systemwechsels umfassend prüft. Dies mit besonderem Fokus auf den Strukturbruch, der infolge der parallelen Reform des NFA im Rahmen der Steuervorlage 17 auftritt.

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung zum NFA-Wirksamkeitsbericht hat der Bundesrat am 9. März 2018 kommuniziert, dass er die im Ressourcenausgleich garantierte Mindestausstattung in der Höhe von 86.5% des Schweizer Mittels einführen möchte. Im Wirksamkeitsbericht stimmt er den ersten Eckwerten der KdK zu. Offen lässt der Bundesrat hingegen, was mit den frei werdenden Mitteln des Bundes geschehen soll. Gemäss Berechnungen des Bundes würde die Überdotierung von gut 930 Mio. Franken infolge der neuen Methodik um rund 500 Mio. Franken reduziert, wovon rund 280 Mio. Franken dem Bund zugutekämen.

Der Regierungsrat erwartet, dass sich auch der Bundesrat für die Optimierung des NFA gemäss dem integralen Paket der KdK ausspricht, inklusive dem Einsatz der frei werdenden Mittel zugunsten der Kantone. Ist diese Voraussetzung gegeben, so wird der Regierungsrat das Paket mittragen.

Wird das integrale Paket abgeändert, so besteht die Gefahr, dass wie im Jahr 2015 erneut eine kontroverse Debatte mit erheblichen Spannungen und Verteilungskämpfen im Bundesparlament und zwischen den Kantonen entsteht. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass es dieses Szenario zu verhindern gilt. Es wäre besonders gefährlich im gegenwärtigen Kontext der Steuervorlage 17, für deren Erfolg ein kompromissbereites und geeintes Auftreten von Bund, Kantonen und Gemeinden unabdingbar ist.

## 2. Beantwortung der Vernehmlassungsfragen

*Frage 1: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Ressourcenausgleich neu über die Garantie einer Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden soll, womit die Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre entfallen wird?“*

Ja.

Der Regierungsrat stimmt jedoch der Optimierung des NFA nur im Sinne eines integralen Gesamtpakets zu. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so wird der Regierungsrat eine Neubeurteilung vornehmen und die Zustimmung gegebenenfalls widerrufen.

Sollte das integrale Gesamtpaket scheitern, so lehnen wir eine Mindestausstattungsgarantie ab und verweisen im Übrigen auf die oben dargelegte Eventualiter-Position.

*Frage 2: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass diese garantierte Mindestausstattung gemäss dem Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen auf 86.5 Prozent des nationalen Durchschnitts festzulegen sei?“*

Ja. Jedoch stimmt der Regierungsrat der Optimierung des NFA nur im Sinne eines integralen Gesamtpaketts zu. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so wird der Regierungsrat eine Neubeurteilung vornehmen und die Zustimmung gegebenenfalls widerrufen.

Sollte das integrale Gesamtpaket scheitern, so lehnen wir einen Zielwert von 86.5 Prozent des nationalen Durchschnitts ab und verweisen im Übrigen auf die oben dargelegte Eventualiter-Position.

*Frage 3: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen zu modifizieren sei, so dass erstens Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen und dass zweitens, die Progression der Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex von 70 bis 100 Punkten so modifiziert wird, dass die Grenzabschöpfung gesenkt und damit der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?“*

Ja, unter der Voraussetzung dass das integrale Gesamtpaket zustande kommt, teilen wir diese Auffassung des Bundesrates. Dies aus folgenden Gründen:

- Mit dem dargelegten Vorgehen wird im Vergleich zur ursprünglichen Variante der KdK die Abhängigkeit des neuen Modells von einem einzigen Kanton reduziert.
- Die Volatilität der Zahlungen wird im Vergleich zur ursprünglichen Variante der KdK reduziert.
- Der Anreiz, ihr Ressourcenpotenzial zu steigern, wird für einen Teil der ressourcenschwachen Kantone im Vergleich zur ursprünglichen Variante der KdK erhöht.

*Frage 4: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?“*

Nein. Wir sind der Auffassung, dass die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial lediglich zu 50 Prozent berücksichtigt werden sollen. Damit soll insbesondere den hohen Lasten Rechnung getragen werden, welche die Grenzkantone beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen, bei der Sicherheit und im Gesundheitswesen tragen.

*Frage 5: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, den Faktor Alpha, d.h. die Art und Weise der Berücksichtigung des Vermögens im Ressourcenpotenzial, neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt abzustützen?“*

Ja, wir unterstützen, dass sich der Faktor Alpha neu an der relativen steuerlichen Ausschöpfung der Vermögen orientiert.

*Frage 6: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, den Grundbeitrag des Lastenausgleichs im Gesetz (FiLaG) zu verankern und mit der Teuerung fortzuschreiben, so dass, wie beim Ressourcenausgleich, auf eine Festlegung alle vier Jahre verzichtet werden kann?“*

Ja, unter der Voraussetzung dass das integrale Gesamtpaket zustande kommt und der SLA um wenigstens 140 Mio. Franken erhöht wird, teilen wir diese Auffassung des Bundesrates. Der Lastenausgleich soll diesfalls jeweils im NFA-Wirksamkeitsbericht evaluiert werden. Sollte sich zeigen, dass der SLA weiterhin die Lasten ungenügend abgilt, so ist mit dem jeweiligen Wirksamkeitsbericht dem Parlament eine angemessene Erhöhung zu beantragen.

*Frage 7: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei nicht aufzuheben, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent zu reduzieren?“*

Ja, unter der Voraussetzung dass das integrale Gesamtpaket zustande kommt, teilen wir diese Auffassung des Bundesrates.

Sollte das integrale Gesamtpaket scheitern, so beantragen wir die Aufhebung des Härteausgleichs.

*Frage 8: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Evaluation des Finanzausgleichs und damit die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts nicht mehr alle vier sondern alle sechs Jahre durchzuführen?“*

Nein.

Aufgrund der zeitlichen Wirkungen der im Rahmen der Steuervorlage 17 vorgesehenen Anpassungen des NFA, die nicht Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung sind, erscheint es uns zwar sinnvoll, den nächsten NFA-Wirksamkeitsbericht über eine Sechsjahresperiode zu erstellen.

Danach soll der Wirksamkeitsbericht jedoch grundsätzlich weiterhin alle vier Jahre erstellt werden. Sechs Jahre erscheinen uns als eine zu lange Zeitdauer, um auf allfällige Strukturveränderungen reagieren zu können.

*Frage 9: „Haben Sie weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht bzw. zu den Vorschlägen des Bundesrates für die Anpassung des FiLaG?“*

Betreffend die Umsetzung im FiLaG: Der Regierungsrat erwartet die Festschreibung der neuen Mechanik, inklusive des Ausgleichsziels von 86.5 Punkten, im FiLaG. Allfällige Anpassungen an diesem Ziel oder anderen Elementen sollen somit explizit nicht mehr wie bisher automatisch alle 4 Jahre (wie heute mit Festlegung der Dotation), sondern auf dem ordentlichen Weg der Gesetzesanpassung erfolgen.

Betreffend die politische Steuerung: Die KdK fordert bekanntlich, dass eine politische Steuergruppe für den Finanzausgleich eingesetzt wird. Diese Steuergruppe ist einerseits paritätisch zwischen Bund und Kantonen und andererseits explizit innerhalb der Kantonsvertretung auch paritätisch zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen zu besetzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne der Generalsekretär des Finanzdepartements, Herr Sven Michal, [sven.michal@bs.ch](mailto:sven.michal@bs.ch), zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin