

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



---

**15.3019    n    Mo. Nationalrat (Feller). Vierjähriger Wirksamkeitsbericht des Bundesrates. Änderungen am Finanzausgleichsgesetz**

---

Bericht der Finanzkommission vom 21. August 2017

---

Die Finanzkommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 21. August 2017 die von Nationalrat Olivier Feller am 2. März 2015 eingereichte und vom Nationalrat am 27. Februar 2017 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass das Parlament im Rahmen der Behandlung des vierjährigen Wirksamkeitsberichtes zum Finanz- und Lastenausgleich Änderungen am entsprechenden Bundesgesetz (FiLaG) vornehmen kann.

**Antrag der Kommission**

Die Finanzkommission des Ständerates beantragt mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen.

Ein Minderheitsantrag (Hegglin Peter) wurde eingereicht.

Berichterstattung: Fetz

Im Namen der Kommission  
Die Präsidentin:

Anita Fetz

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 2015
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Massnahmen zu treffen, die nötig sind, damit das Parlament am Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) bei der Beurteilung des vierjährigen Wirksamkeitsberichtes Änderungen vornehmen kann.

### 1.2 Begründung

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vor (Art. 18 FiLaG). Dieser Wirksamkeitsbericht wird gemäss Artikel 49 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich den Kantonen in die Vernehmlassung gegeben.

Unter Berücksichtigung des Berichtes des Bundesrates legt die Bundesversammlung mit Bundesbeschlüssen Folgendes fest:

1. den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes an den Ressourcenausgleich (Art. 5 FiLaG);
2. einen Grundbeitrag für den Lastenausgleich (Art. 9 FiLaG);
3. die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs, wenn sich dessen Weiterführung als nicht mehr notwendig erweist (Art. 19 FiLaG).

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass das Parlament beauftragt ist, alle vier Jahre aufgrund des Berichtes des Bundesrates sowie der Stellungnahmen der Kantone die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zu beurteilen. Das Parlament muss ausserdem die Grundbeiträge der Kantone und des Bundes festlegen.

Die Bundesversammlung kann jedoch gegenwärtig bei ihrer vierjährigen Beurteilung den Härteausgleich nur aufheben, wenn der Bundesrat ihr einen entsprechenden Beschlussentwurf unterbreitet. Sie kann auch keine allfälligen Korrekturen am FiLaG vornehmen, sofern ihr der Bundesrat keinen entsprechenden Revisionsentwurf vorlegt.

Diese Situation ist nicht zufriedenstellend. Die Bundesversammlung muss, wenn sie will, bei ihrer vierjährigen Beurteilung Änderungen an den Eckwerten für den Finanzausgleich vornehmen können. Es ist sinnlos, alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht zu erarbeiten und eine Vernehmlassung der Kantone einzuholen, wenn sich der Handlungsspielraum des Parlamentes im Endeffekt auf den Entwurf eines Bundesbeschlusses beschränkt, den ihm der Bundesrat vorlegt.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 2015

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vor (Art. 18 Abs. 1 FiLaG). Dieser Evaluationsbericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und erörtert mögliche Massnahmen für die kommende Periode (Art. 18 Abs. 2 FiLaG).

Die Ziele des Finanzausgleichs sind in Artikel 2 FiLaG definiert. Aufgrund der Analyse der Zielerreichung schlägt der Bundesrat für die kommende Periode Massnahmen vor. Der Bundesrat hat in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) solche Massnahmen



umschrieben, namentlich Anpassungen der Dotationen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs, die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs sowie Belastungsobergrenzen für ressourcenstarke Kantone im horizontalen Ressourcenausgleich (Art. 46 Abs. 1 Bst. c FiLaV). Die Bundesversammlung legt alle vier Jahre mit Bundesbeschluss die Mittel für den Ressourcen- und für den Lastenausgleich fest. Sie berücksichtigt dabei die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichtes (Art. 5 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 FiLaG). Zudem beschliesst die Bundesversammlung über eine ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs, wenn eine Weiterführung aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichtes nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig ist (Art. 19 Abs. 4 FiLaG).

Beabsichtigt das Parlament, das Finanzausgleichssystem zu ändern oder - entgegen den Empfehlungen im Wirksamkeitsbericht - den Härteausgleich aufzuheben, so erfordert dies eine Gesetzesänderung oder einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss. Das Initiativrecht hierzu steht nach Artikel 160 der Bundesverfassung den Ratsmitgliedern, Fraktionen, parlamentarischen Kommissionen sowie den Kantonen zu. Zudem kann die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge erteilen, beispielsweise den Auftrag, der Bundesversammlung einen Entwurf für die Änderung des FiLaG zu unterbreiten.

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung die aus seiner Sicht erforderlichen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen, sei es im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsbericht oder aus anderem Anlass. Einen vierjährlichen Automatismus, der unabhängig von den konkreten Bedürfnissen zum Zuge käme, lehnt er jedoch ab. Ein solcher Automatismus wäre administrativ aufwendig und stünde im Widerspruch zum üblichen Gesetzgebungsprozess.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

### **3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates**

Bei der Beratung der Motion im Nationalrat erinnerte der Motionär daran, dass die Bundesverwaltung alle vier Jahre mit erheblichem Aufwand den Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs erstellt, welcher anschliessend den Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet und dann von den Finanzkommissionen und den Räten behandelt wird. So können unter anderem die Vorteile und allfälligen Mängel des Ausgleichssystems unter die Lupe genommen werden. Der Motionär bedauert, dass das Parlament – gerade in Anbetracht der detaillierten und umfangreichen Arbeiten der Verwaltung – nicht alle vier Jahre die Möglichkeit hat, von sich aus Anpassungen am Finanz- und Lastenausgleich vorzunehmen.

Der Vorsteher des zuständigen Departements äusserte die Ansicht, dass diese automatische Änderungsmöglichkeit des Parlaments den Bundesrat unnötigerweise unter zusätzlichen Druck setzen und die Flexibilität des bestehenden Systems einschränken würde.

Der Nationalrat nahm die Motion am 27. Februar 2017 mit 97 zu 88 Stimmen bei 4 Enthaltungen an.

### **4 Erwägungen der Kommission**

Die Finanzkommission des Ständerates befasste sich an ihrer Sitzung vom 21. August 2017 mit dieser Motion.

Die Anmerkungen der Motionsgegnerinnen und -gegner bezogen sich in erster Linie auf die Funktionsweise der Institutionen und die Beteiligung der Kantone am Beschlussfassungsverfahren von Geschäften, die sie direkt betreffen. In den Augen der Gegnerinnen und Gegner würde eine Annahme der Motion eine «Überraschungsänderung» des Bundesgesetzes über den Finanz- und



Lastenausgleich (FiLaG) im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens ermöglichen. Da in diesem kein Konsultationsverfahren vorgesehen ist, hätten die Hauptbetroffenen, die Kantone, keine Möglichkeit mehr, ihre Position einzubringen. Ausserdem könnten dann diejenigen Kantone, die sich mit ihrer Position in der Minderheit befinden, über das Parlament «staatsstreichartig» ihren Willen durchsetzen. Die Kommissionsmitglieder sind der Ansicht, dass allfällige Anpassungen aus einem Konsens der Kantone entstehen sollten, zum Beispiel über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). So könnte eine ähnliche Situation vermieden werden wie bei der letzten Änderung des Finanz- und Lastenausgleichs 2014/2015, als das Parlament als Schlichter eines Streits zwischen den Kantonen, die sich in der Vorverhandlungsphase nicht hatten einigen können, fungieren musste. Die frontale und nicht kompromissorientierte Opposition zwischen Geber- und Nehmerkantonen wurde als negativ und dem Geist des Systems widersprechend empfunden.

Es wurde zudem auf die Möglichkeit verwiesen, das Gesetz über eine parlamentarische Initiative zu ändern. Deren Behandlung nehme zwar mehr Zeit in Anspruch als die einer Motion, erlaube aber auch den Einbezug aller Beteiligten in die Suche nach einer pragmatischen Kompromisslösung, wodurch wiederum die Grundlagen des Zusammenspiels der Schweizer Institutionen respektiert würden.

Die ausdrückliche Nennung des Härteaushleichs in der Motionsbegründung wurde ebenfalls verschiedentlich kritisiert. Zum einen wurde darauf verwiesen, dass der Härteaushleich Gegenstand eines nach wie vor geltenden Abkommens aus dem Jahr 2003 ist, zum anderen dass das System des Finanz- und Lastenausgleichs als Ganzes letztlich ausgewogen ist, auch wenn gewisse Aspekte je nach Kanton vor- oder nachteilig erscheinen. Bestimmte Elemente zu ändern, könnte das bestehende Gleichgewicht des Gesamtsystems gefährden.

Die Minderheit erklärte, die Besonderheit des Finanzausgleichsdossiers sei, dass auf der Grundlage eines vierjährigen Berichts des Bundesrates über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs die Ausgleichsinstrumente für die nächste Vierjahresperiode festgelegt und allfällige gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden. Dies schliesse de facto eine Gesetzesänderung innerhalb der vierjährigen Vollzugsperiode aus. Der Bundesrat beurteile alle vier Jahre den Vollzug und schlage, wenn er es für notwendig erachte, gesetzliche Anpassungen vor. Das Parlament selbst habe keine Möglichkeit, innerhalb der Vierjahresperiode Änderungen der Ausgleichsinstrumente anzustossen. Das System führe also dazu, dass allfällige Änderungsbestrebungen nicht zeitnah in die Tat umgesetzt werden könnten.

Aktuell gibt es in der KdK Bestrebungen, die Modalitäten zur Festlegung der Ausgleichsinstrumente allenfalls zu ändern. Die Minderheit beantragte deshalb, die Behandlung der Motion zu sistieren, bis die Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kantone, die im kommenden Wirksamkeitsbericht zum NFA enthalten sein werden, bekannt sind. Würde beispielsweise entschieden, die Instrumente nach mathematischen Kriterien festzulegen, wäre die Motion hinfällig.

Die Kommissionsmitglieder lehnten zunächst mit 10 zu 2 Stimmen den Antrag auf Sistierung der Motion ab, da diese die Kantone nicht dazu bringe, nach einer Lösung zu suchen, sondern allenfalls den Anschein erwecke, das Parlament behalte sich weitere eigene Massnahmen vor.

In der Folge beantragt die Kommission mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen. Ein Minderheitsantrag (Hegglin Peter) auf Annahme der Motion wurde eingereicht.