



15.3019

Motion Feller Olivier.

**Vierjähriger Wirksamkeitsbericht
des Bundesrates. Änderungen
am Finanzausgleichsgesetz**

Motion Feller Olivier.

**Rapport d'évaluation quadriennal
du Conseil fédéral. Modification
de la loi sur la péréquation financière**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.02.17

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.17

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Hegglin Peter)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Hegglin Peter)
Adopter la motion

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Fetz Anita (S, BS), für die Kommission: Die Motion will den Bundesrat beauftragen, dafür zu sorgen, dass das Parlament im Rahmen der Behandlung des vierjährigen Wirksamkeitsberichtes zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz Änderungen am entsprechenden Bundesgesetz vornehmen kann.

Ihre Finanzkommission beantragt mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen, und zwar aus folgenden Überlegungen:

In erster Linie würde eine Annahme dieser Motion die bewährte Funktionsweise unserer politischen Institutionen und die Beteiligung der Kantone am Beschlussverfahren von Geschäften, die sie betreffen, infrage stellen. Die Annahme der Motion würde eigentlich auf kaltem Weg das bewährte System zwischen den politischen Institutionen ausschalten. Das will die überwiegende Mehrheit Ihrer Finanzkommission nicht. Weil nämlich in diesem Verfahren dann keine Konsultation vorgesehen wäre, hätten die Hauptbetroffenen, die Kantone, keine Möglichkeit mehr, ihre Position einzubringen. Die Kommissionsmitglieder sind der Ansicht, dass allfällige Anpassungen am Lastenausgleich aus einem Konsens der Kantone entstehen sollten, zum Beispiel über die dafür vorgesehene Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Es wurde zudem auf die Möglichkeit verwiesen, das Gesetz über eine parlamentarische Initiative zu ändern – diese Möglichkeit steht dem Parlament ja immer zur Verfügung. Deren Behandlung nimmt zwar etwas mehr Zeit in Anspruch als die Motion, erlaubt aber auch den Einbezug aller Beteiligten in die Suche nach einer pragmatischen Kompromisslösung. Damit wäre dann auch das traditionelle Zusammenspiel der Schweizer Institutionen respektiert.





Zurzeit gibt es in der KdK Bestrebungen, die Modalitäten zur Festlegung der Ausgleichsinstrumente ebenfalls zu ändern. Die Minderheit bzw. Kollege Hegglin beantragte deshalb zuerst, die Motion zu sistieren, bis die Schlussfolgerungen aus den Vorschlägen der KdK, die im kommenden Wirksamkeitsbericht zum NFA enthalten sein werden, bekannt sind. Würde beispielsweise entschieden, die Instrumente nach mathematischen Kriterien festzulegen, was die Sprechende durchaus auch befürworten würde, wäre die Motion hinfällig. Die Kommissionsmitglieder lehnten zunächst mit 10 zu 2 Stimmen den Antrag auf Sistierung der Motion ab, da eine Sistierung 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 beantragte die Kommission dann mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen. Den Minderheitsantrag wird Herr Hegglin natürlich selber begründen.

Hegglin Peter (C, ZG): Ich empfehle Ihnen, den Beschlüssen des Erstrates zu folgen und die Motion anzunehmen. Ich begründe dies wie folgt.

Beim vorliegenden Vorstoss geht es um eine rein formelle Frage. Sie hat keinen materiellen Inhalt. Es geht einzig und allein darum, ob das Parlament beim alle vier Jahre wiederkehrenden Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs auch an der zugrunde liegenden Gesetzgebung, am Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Filag), und am Härteausgleich Anpassungen vornehmen kann.

Grundlage für den Antrag des Bundesrates ist ein Wirksamkeitsbericht, der bei den interessierten Kreisen und dort vor allem bei den Kantonen in der Konsultation und in der Vernehmlassung war. Der Bundesrat wertet den Bericht aus und stellt dem Parlament Antrag über die Dotation und allenfalls zum Gesetzeswerk. Erachtet der Bundesrat Anpassungen am Gesetzeswerk als unnötig, stellt er keinen Antrag an das Parlament. Dem Parlament ist es in der Folge verwehrt, den Wirksamkeitsbericht anders zu gewichten als der Bundesrat und Änderungen am Gesetz vorzunehmen.

Damit kann das Parlament seiner Aufgabe, die im Filag definiert ist, nicht nachkommen. Denn unter Berücksichtigung des Berichtes des Bundesrates legt die Bundesversammlung mit Bundesbeschlüssen nämlich Folgendes fest: den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes an den Ressourcenausgleich, einen Grundbeitrag für den Lastenausgleich und die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs, wenn sich dessen Weiterführung als nicht mehr notwendig erweist. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass das Parlament beauftragt ist, alle vier Jahre aufgrund des Berichtes des Bundesrates sowie der Stellungnahmen der Kantone – die Kantone konnten sich eben vernehmen lassen – 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 oder ändern, wenn der Bundesrat ihr einen entsprechenden Beschlussentwurf unterbreitet. Sie kann auch keine allfälligen Korrekturen am Filag vornehmen, sofern 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 bei den Kantonen durchzuführen, wenn sich der Handlungsspielraum des Parlamentes im Endeffekt nur auf den Entwurf des Bundesbeschlusses beschränkt, den ihm der Bundesrat vorlegt.

Weiter ist ärgerlich, dass die Beschlussfassung dann immer noch in einem Wahljahr erfolgt. Sie wissen alle, wie schwierig Diskussionen über schwierige Geschäfte in einem Wahljahr sind. Solche Bestimmungen stehen in Widerspruch zu den üblichen Prozessen der Gesetzgebung. Hier besteht ein Widerspruch, nicht dort, wo der Bundesrat in seiner Stellungnahme einen ausmacht. All dies rechtfertigt es, der Motion Feller zuzustimmen.

Erlauben Sie mir noch einen Blick in die Entstehung des Finanzausgleichs. In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 hat das Volk dem Verfassungstext zugestimmt. Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003, das Filag, trat dann am 1. Januar 2008 vollständig in Kraft. Der erste Bundesbeschluss über die Grundbeiträge wurde im Jahr 2007 vom

AB 2017 S 653 / BO 2017 E 653

Parlament festgelegt. Der zweite Beschluss folgte im Jahr 2011, der dritte im Jahr 2015 – jeweils auf Basis eines Wirksamkeitsberichtes. Einzig im Jahr 2011 hat der Bundesrat eine Änderung am Filag beantragt, um nachträglich festgestellte fehlerhafte Ausgleichszahlungen zu korrigieren. Das gab es nämlich im System auch. Alle anderen Änderungsanträge wurden vom Bundesrat im Wirksamkeitsbericht zwar abgehandelt, dann aber abgelehnt und nicht in die Botschaft an das Parlament aufgenommen. Das Parlament hatte gar nicht die Mög-



lichkeit, sich dazu zu äussern. Die Begründung im ersten Wirksamkeitsbericht für den Entscheid, keine Änderungen vorzunehmen, konnte ich noch nachvollziehen, bestanden doch erst Erfahrungswerte aus anderthalb Jahren. Die Begründungen in den nachfolgenden Dotationsbeschlüssen verstehe ich dann nicht mehr.

Der Bundesrat hat immer alle Änderungswünsche abgeschlagen, z. B. die von den Geberkantonen geforderte Abschaffung der Solidarhaftung der finanzstarken Kantone, obwohl sich schon bald Systemfehler zeigten, etwa die massive Überdotierung, die sich jetzt im nächsten Jahr mit fast 900 Millionen Franken manifestiert, wobei anstelle der anvisierten 85 Prozent ein Wert von 88,2 Prozent erreicht wird. Folglich konnte sich das Parlament gar nicht äussern oder Beschlüsse fassen.

Die gesetzliche Regelung beruht also immer noch auf den Annahmen, die vor dem Jahr 2003 getroffen wurden. Es gab eben mit der vorhin erwähnten Ausnahme gar keine Anpassungen am System. Würde der Bundesrat – das liegt ja in seiner Kompetenz – auf die nächste Vierjahresperiode, also mit Gültigkeit von 2020 bis 2023, keine Änderung vorschlagen, wären die Berechnungsgrundlagen dann mehr als zwanzig Jahre lang in Kraft gewesen.

Ich meine, für den Finanzausgleich braucht es ein gut austariertes System, welches von finanzstarken und finanzschwachen Kantonen als korrekt angesehen wird. Nur solche Systeme haben nämlich Bestand, greifen sie doch tief in die Eigentumsverhältnisse der Kantone ein. Inzwischen ist, glaube ich, bekannt und anerkannt, dass Handlungsbedarf besteht.

Die Plenarversammlung der KdK hat deshalb die politische Arbeitsgruppe der Kantone beauftragt, Empfehlungen zur Optimierung und Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems zuhanden der KdK und der Kantonsregierungen zu erarbeiten. In ihrer Antwort kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass die Ein- und Auszahlungen im heute praktizierten Ressourcenausgleich nicht adäquat auf die Entwicklungen der Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Kantonen reagieren. Deshalb beantragt diese Arbeitsgruppe, die Modalitäten so zu ändern, dass das System entpolitisiert wird, dass die Ausgleichssumme für den Ressourcenausgleich bereitgestellt wird und dass sich dieser nach dem Ausgleichsbedarf richtet. Dazu hat sie ja die Mindestquote festgelegt. Diese Forderung ist korrekt und bedeutet eine massive Verbesserung gegenüber dem bisherigen System.

Bei näherer Betrachtung – und bekanntlich liegt ja der Teufel immer im Detail – zeigen sich aber wieder starke systemische Mängel. Nicht optimal ist, dass sich der Ausgleichsbedarf einseitig an der Garantie einer fixen Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton orientieren soll. Das führt dazu, dass eine Veränderung der Steuerkraft des schwächsten Kantons grosse Auswirkungen auf die Transfers aller anderen Kantone hat, was zu einer Verschiebung der ganzen Auszahlungskurve führt.

Ich mache Ihnen ein konkretes Beispiel: Verliert der Kanton Jura als derzeit ressourcenschwächster Kanton 50 Millionen Franken an standardisierten Steuereinnahmen, führt das zu einem Ausbau des gesamten Ressourcenausgleichs um 376 Millionen Franken. Alleine die Transfers an den Kanton Bern steigen um 80 Millionen, nur weil die Einnahmen des Kantons Jura um 50 Millionen gesunken sind. Das ist doch eine absurde Reaktion auf eine initiale Änderung um 50 Millionen Franken im Kanton Jura! Diese Rechnung ist korrekt und wurde mir auch von den Erstellern dieser KdK-Variante bestätigt.

Ich meine, logischer wäre eine Optimierung des Ausgleichsbedarfs an der tatsächlichen Disparität zwischen allen Kantonen, gemessen in den summierten Differenzen der Kantone zum standardisierten Steuerertrag. Die Maxime lautet dann: Der Ressourcenausgleich garantiert einen fixen Disparitätenabbau zwischen den Kantonen. Die Folge wäre, dass die Veränderung der Steuerkraft des ressourcenschwächsten Kantons keinen erheblichen Einfluss auf die Transfers der anderen Kantone hätte. Die effektive Mindestausstattung kann von Jahr zu Jahr leicht variieren. Das ist durchaus wünschenswert, denn auch der ressourcenschwächste Kanton weiss damit, dass ein Anstieg seiner Steuerkraft nicht zu 100 Prozent durch den Ressourcenausgleich zunichtegemacht wird.

Ich glaube, eine solche Dotierungsvariante könnte die gehässigen Diskussionen zwischen Geber- und Empfängerkantonen zum Gefallen aller lösen. Sie ist inhaltlich am logischsten. Sie führt in allen Szenarien zu adäquaten Anpassungen der Transfers, und dank ihr erübrigten sich die bisherigen Diskussionen um die Entwicklung der Disparitäten zwischen Gebern und Nehmern, denn genau an dieser Entwicklung würde sich der Ressourcenausgleich ja messen. Ich behalte mir vor, noch einen Vorstoss in diese Richtung einzureichen und den Bundesrat zu beauftragen, auch entsprechende Berechnungen anzustellen.

Ich empfehle Ihnen, der Motion Feller zuzustimmen, und dem Bundesrat empfehle ich, meine Bemerkungen zu einem künftigen Dotationsmodell aufzunehmen.

Levrat Christian (S, FR): Je crois que les explications de Monsieur Hegglin montrent bien quel est le problème. En fait, ce sont des explications qui doivent être échangées, discutées, analysées à la Conférence des direc-



trices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et pas au Conseil des Etats. Le principal reproche qu'il faut faire à cette motion, c'est celui de court-circuiter les discussions nécessaires entre les cantons et de tenter, par le biais du Parlement fédéral, de diminuer l'importance de ces discussions. Au final, personne n'est aidé. Une bonne, une saine compréhension du fédéralisme dans cette affaire voudrait que, dans un premier temps, les cantons tentent de trouver une solution entre eux et que la Confédération soit partie prenante.

Je pense que la situation que nous avons connue lors du dernier exercice, dans laquelle notre conseil a dû jouer l'arbitre entre des intérêts cantonaux divergents, à cause de discussions qui se déroulaient mal à la CDF, doit rester une exception et que l'on doit au contraire essayer d'encourager les cantons à développer une solution commune. A nous ensuite de définir le rôle de la Confédération dans cette solution commune. Tout l'exposé de Monsieur Hegglin renforce ma conviction que la réflexion sur les nouveaux modèles doit être menée conjointement avec les cantons et leurs directeurs des finances et pas prioritairement aux chambres du Parlement fédéral. C'est le premier élément qui fait que je ne peux pas accepter cette motion.

Le deuxième élément a trait au droit parlementaire. L'auteur de la motion fait comme s'il était impossible de modifier la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, or cette loi peut être modifiée comme n'importe quelle autre loi par le biais d'une initiative parlementaire. Si le Conseil fédéral refuse de modifier cette loi, nous avons en tout temps la possibilité de déposer une initiative parlementaire et de proposer la modification de cette loi. Il est complètement inutile – ce serait aussi assez original et unique dans notre droit parlementaire – d'obliger le Conseil fédéral à proposer la modification d'une loi spécifique, en lien avec le rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation. Monsieur Hegglin, si vous n'êtes pas d'accord avec la loi sur la péréquation financière, vous pouvez, comme parlementaire, en tout temps, déposer une initiative parlementaire et nous soumettre une proposition de modification de la loi précitée.

Ce que nous propose l'auteur de la motion, Monsieur Feller, en l'espèce, c'est une exception au droit parlementaire général. Il s'agirait d'une forme d'automatisme qui mettrait une loi à disposition, en l'absence même d'une initiative parlementaire. Or, pour modifier une loi, il existe un droit d'initiative du Conseil fédéral et il existe un droit d'initiative du Parlement; il existe même un droit d'initiative des cantons. Mais ces droits

AB 2017 S 654 / BO 2017 E 654

s'exercent selon des processus qui sont clairement définis et qui garantissent notamment une procédure de consultation correcte et l'implication de tous les acteurs concernés, ce qui n'est pas le cas de cette motion qui court-circuite là aussi les possibilités pour les cantons d'être entendus.

De plus, cette motion vise la compensation des cas de rigueur – appelons un chat un chat dans cette affaire. C'est un des éléments qui est au coeur de la péréquation financière. C'est un élément qu'on a intégré parce qu'il était décisif pour obtenir un soutien de la population à la péréquation financière. Dans mon canton notamment, il est certain que nous n'aurions pas soutenu un mécanisme qui ne comprenne pas de compensation des cas de rigueur. Ce mécanisme a été fixé de manière dégressive sur une durée de 25 ans et il fait partie intégrante du projet. Changer a posteriori les règles du jeu, c'est contraire aux règles de la bonne foi. Si j'ai bien compris les explications écrites de l'auteur de la motion, c'est à ce mécanisme-là qu'il souhaite s'en prendre.

Il me paraît donc peu compatible avec les règles de la bonne foi et de la protection de la libre expression des citoyens, alors qu'ils ont décidé de soutenir ce mécanisme, de modifier a posteriori les règles du jeu.

En résumé, il y a trois arguments contre cette motion. Premièrement, le fédéralisme impose que les cantons cherchent une solution; ne nous substituons pas aux cantons. Deuxièmement, le droit parlementaire vous laisse à tout moment la possibilité de modifier la loi si vous estimez que c'est nécessaire. Troisièmement, la compensation des cas de rigueur fait partie intégrante de la péréquation financière, et il est contraire aux principes de la bonne foi de la modifier a posteriori.

Je vous remercie de rejeter cette motion.

Comte Raphaël (RL, NE): J'avais trois arguments, mais ce sont exactement les mêmes que ceux que vient d'exposer Monsieur Levrat. Je ne peux donc que m'incliner devant sa sagesse. Je vous invite, comme lui, à rejeter cette motion et je renonce à m'exprimer plus longuement.

Maurer Ueli, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen ebenfalls, diese Motion abzulehnen. Wir bewegen uns hier im Bereich des NFA, also in einem sehr sensiblen Bereich. Das haben die Vergangenheit und die Diskussionen, die geführt wurden, gezeigt. Es geht um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Aber es geht noch viel mehr um das Verhältnis unter den Kantonen, zwischen Geber- und Nehmerkantonen. Das ist die wesentliche Frage, die uns mit dem NFA und dem Wirksamkeitsbericht immer umtreibt. Es handelt sich nicht nur um ein finanzielles Instrument, über das zu entscheiden ist.



Wenn Sie die Diskussionen innerhalb der KdK, innerhalb der Kantone, zwischen Geber- und Nehmerkantonen verfolgen, dann wissen Sie, dass man die Arbeitsgruppe Marty eingesetzt hat. Diese ist mit ihrem ersten Vorschlag gescheitert. Mit einem zweiten Vorschlag zum Lastenausgleich ist sie jetzt bei den Kantonen durchgedrungen. Dieser Lastenausgleich wird doch in den Kantonen um einiges sensibler wahrgenommen als zu Beginn. Die Geberkantone haben das Gefühl, sie würden die ganze Schweiz finanzieren, auch diejenigen Kantone, die gar nichts machen. Bei den Nehmerkantonen hat man das Gefühl, dieser Ausgleich sei noch nicht wirklich erfolgt. Jetzt hat man einen Kompromiss gefunden.

Der Bundesrat hat zu diesem Kompromiss bereits Stellung genommen und gesagt, dass er in Bezug auf den Ressourcenausgleich den Vorschlag der Kantone – Ausgleich auf 86,5 Prozent mit dem Automatismus, das jeweils anzupassen – übernehmen wird. Damit hätten wir eine wesentliche politische Diskussion in Zukunft im Sinne und im Interesse der Kantone etwas standardisiert. Damit hätten wir auch eine Stabilisierung zwischen Geber- und Nehmerkantonen. Der Bundesrat wird das im Wirksamkeitsbericht vorschlagen. Das haben wir bereits beschlossen. Der Bundesrat hat auch bereits eine Arbeitsgruppe zwischen Bund und Kantonen eingesetzt, um diese Fragen zu begleiten. Immer wieder kommt ja zwischen Bund und Kantonen die Frage auf, wer wo was bezahlt und wie wir das weiter machen. Da kommen dann auch wieder die Steuervorlage 17 und weitere Fragen, beispielsweise in Bezug auf die Alterspflege.

Der Bundesrat hat auch beschlossen, dass er eine Arbeitsgruppe installieren wird mit einem Paket NFA 2, um das wieder auszutarieren. Damit ist es unserer Meinung nach gerechtfertigt, dass hier ein Dialog zwischen Bund und Kantonen stattfinden soll, vielleicht etwas in einer geschützten Werkstatt, ohne direkte Mitwirkung des Parlamentes. Aber das hat man damals beim NFA auch bewusst so gewählt, und eigentlich hat es sich bewährt. Es ist nicht nur der Bund, sondern es sind insbesondere auch die Kantone, die untereinander Lösungen finden müssen, die dann an den Bundesrat herangetragen werden und die wir Ihnen in diesem Fall im Wirksamkeitsbericht entsprechend auch unterbreiten können.

Ich glaube nicht, dass es förderlich ist, wenn das Parlament in jedem Fall schon früh ein Mitspracherecht hat. Wenn ich nun diesen Prozess verfolge – Arbeitsgruppe Marty, NFA-Wirksamkeitsbericht –, muss ich sagen: Da sind wir mit den Kantonen und da sind die Kantone unter sich seit zwei Jahren daran, ein Gleichgewicht zu finden. Dieses Gleichgewicht zu finden ist wirklich nicht einfach, es fordert von allen Kompromisse; jene der Kantone werden wir Ihnen im Wirksamkeitsbericht präsentieren. Mir scheint das in diesem Fall in Anbetracht der Sensibilität ein richtiges und wichtiges Instrument zu sein, damit die Kantone sich entsprechend einbringen und sich einigen können – in einem Rahmen, der zwar nicht geschützt ist, aber in dem sie doch unter sich diskutieren und Lösungen finden müssen.

Sie erinnern sich vielleicht auch an den letzten Wirksamkeitsbericht, der zwischen den Parlamentskammern hin- und herging, bis hin zur Einigungskonferenz. Das wäre fast gescheitert. Daher denken wir, dass die Variante, die wir jetzt haben, eine vernünftige ist, die auf unsere gewachsenen Strukturen Rücksicht nimmt und dem Parlament die Möglichkeit gibt, sich einzubringen. Vorerst gibt sie die Möglichkeit, einerseits den Kantonen, andererseits dem Bund und den Kantonen, Lösungen zu definieren und zu finden.

Noch einmal: Es ist mehr als ein finanzielles Instrument. Es wird immer mehr auch zu einer Frage des Zusammenhalts und des Ausgleichs zwischen den Kantonen. Bei allem Respekt vor Parlamentskammern – hier kommen noch einmal neue Interessen hinzu, die die Interessen der Kantone übersteuern. Damit kann die Diskussion breiter werden.

Ich denke, das damals gewählte Instrument hat sich grundsätzlich bewährt. Ich bitte Sie, dabei zu bleiben und damit die Motion Feller abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 6 Stimmen

Dagegen ... 34 Stimmen

(0 Enthaltungen)