



18.075

**Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich.
Änderung****Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.****Modification***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.12.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Germann Hannes (V, SH), für die Kommission: Mit der vorliegenden Botschaft schlägt der Bundesrat Anpassungen am System des Finanz- und Lastenausgleichs vor. Diese basieren auf den Ergebnissen des dritten Wirksamkeitsberichtes zum Finanzausgleich für die Periode 2016–2019. Als wichtigstes Element der Reform soll die Mindestausstattung im Ressourcenausgleich erstens von heute 85 Prozent auf künftig 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels erhöht und zweitens gesetzlich garantiert werden. Die Teilrevision wird als Kompromiss von insgesamt 22 Kantonen unterstützt, 2 sind dagegen, 2 haben sich der Stimme enthalten.

Der Bundesrat hat die Botschaft an seiner Sitzung vom 28. September zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Die Finanzkommission Ihres Rates hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 19. Oktober 2018 nach ebenso ausführlichen wie eindrücklichen Hearings mit den Vertretern der Kantone beraten. Ferner hat die Finanzkommission die Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen angehört. Der Präsident der KdK, der St. Galler Regierungsrat Benedikt Würth, hat den Kompromiss erläutert, den die Kantone bei den Vorarbeiten zum Finanzausgleich erzielt hatten und der dem Bundesrat letztlich als Grundlage für den Entwurf diente. Die Bündner Regierungsrätin Barbara Janom Steiner und der Neuenburger Regierungsrat Alain Ribaux haben für die Nehmerkantone, die Genfer Regierungsrätin Nathalie Fontanet und der Zürcher Regierungsrat Ernst Stocker für die Geberkantone zur Vorlage Stellung genommen.

Warum schildere ich das so ausführlich? Mit dem geschlossenen Auftritt konnten die Kantonsvertreter zum einen auf eindrückliche Weise darlegen, wie hart sie um diesen Kompromiss gerungen haben. Zum andern ist es klargeworden, wie wichtig den Kantonen die angestrebten Verbesserungen am in die Jahre gekommenen Finanz- und Lastenausgleich sind. Das haben die Vertreter der KdK gestern Abend an einer Veranstaltung hier in Bern noch einmal bekräftigt.

Bereits im Spätsommer – Ende August – 2016 hat sich Ihre Finanzkommission mit dem dritten Wirksamkeitsbericht auseinandergesetzt. Der Wirksamkeitsbericht zeigt klar auf, dass sich die Ausgleichszahlungen aufgrund der geltenden Berechnungsmethode im Ressourcenausgleich stark erhöht haben. Die angestrebte minimale Pro-Kopf-Ausstattung von 85 Prozent wurde in allen Kantonen deutlich übertroffen. Der ressourcenschwächste Kanton liegt im Moment bei 88 Prozent. Das alte System übersteuert also – und dies sehr zum Ärger der Geberkantone. Für die Nehmerkantone gibt es hingegen Fehlanreize, die es zu eliminieren gilt. Aus diesem Grund unterstützen der Bundesrat und Ihre Finanzkommission die Reformvorschläge der KdK.

Die Reformvorschläge haben – es folgt eine kurze Aufzählung – folgende Eckwerte: Die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons wird auf 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels erhöht und garantiert. Das habe ich bereits erwähnt, das ist der zentrale Punkt. Die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone wird leicht angepasst. Der Bundesanteil am Ressourcenausgleich wird auf das verfassungsmässige Maximum erhöht, das heisst auf 150 Prozent des Anteils der Kantone.

Die Bundesmittel reduzieren sich durch die Änderung der Berechnungsmethode gegenüber heute um bis zu 280 Millionen Franken pro Jahr. Der Bundesrat ist bereit, diese Mittel in den nächsten sechs Jahren vollumfänglich den Kantonen zur Verfügung zu stellen, um die Auswirkungen der Anpassungen zu mildern. Das ist auf der Bundeseite der Kern, der diesen Kompromiss letztlich überhaupt erst ermöglicht hat; dies ist ein Entgegenkommen seitens des Bundes. Von den zusätzlichen Mitteln des Bundes, den 280 Millionen Franken, die



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



im Topf bleiben, wird die eine Hälfte dem soziodemografischen Lastenausgleich zugutekommen. Die andere Hälfte fliesst, zeitlich befristet, in den Jahren 2021 bis 2025 degressiv ausgestaltet den ressourcenschwachen Kantonen zu.

Die Dotationen des Ressourcen- und Lastenausgleichs werden künftig nicht mehr alle vier Jahre mittels Bundesbeschluss festgelegt, sondern im Gesetz verankert und jährlich festgeschrieben. Die Berücksichtigung der Vermögen beim Ressourcenpotenzial der Kantone wird leicht angepasst. Der nächste Wirksamkeitsbericht soll einmalig eine Periode von sechs statt von vier Jahren umfassen.

Da mit dem bisherigen System der Zielwert von 85 Prozent deutlich überschritten wurde, hat diese Änderung einen Rückgang der Beiträge des Bundes und der

AB 2018 S 921 / BO 2018 E 921

ressourcenstarken Kantone, also der Geberkantone, zur Folge. Der Anteil der Geberkantone wird auf das in Artikel 135 Absatz 3 der Bundesverfassung vorgesehene Minimum reduziert. Diese Entlastung für die Geberkantone wird durch die erwähnte Erhöhung des Anteils des Bundes kompensiert. Der Bund soll die freiwerdenden Mittel wieder ins Ausgleichssystem reinvestieren und zur Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs und zur Finanzierung einer zeitlich befristeten Massnahme zur Abfederung der Auswirkungen der Gesetzesanpassung auf die ressourcenschwachen Kantone, also die Nehmerkantone, verwenden.

Aufgrund dieser Erwägungen und der Erläuterungen von Bundesrat Ueli Maurer haben wir in der Finanzkommission festgehalten, dass es sich um einen ausgewogenen Entwurf handle. Die Vorlage trägt den unterschiedlichen Interessen der Geber- und der Nehmerkantone einerseits und der Kantone und des Bundes andererseits so weit als möglich Rechnung. Darum sollten die zentralen Elemente des Entwurfes – garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent, Festlegung des Beitrages der Geberkantone auf das verfassungsmässige Minimum, Belassung der freiwerdenden Bundesmittel im System – nicht verändert werden.

Die Kommission hat allerdings mehrere Änderungen des Entwurfes beraten, welche die Verwendung der für den Bund freiwerdenden Mittel betreffen. Ein Antrag verlangt, dass die Erhöhung der Beiträge für den soziodemografischen Lastenausgleich zeitlich zu befristen sei und dass die Mittel für die ressourcenschwachen Kantone nicht degressiv ausgestaltet werden sollten. Gemäss Vorlage des Bundesrates dienen diese Mittel an die ressourcenschwachen Kantone in den Jahren 2021 bis 2025 zur Minderung der Auswirkungen des Übergangs zum neuen System. Sie nehmen deshalb über diesen Zeitraum allmählich ab. Das hat auch mit der Verfassungsmässigkeit der Vorlage zu tun, mit dem Gutachten Waldmann, das von den Kantonen eingereicht wurde. Der Antrag ist dann mit 9 zu 3 Stimmen abgelehnt worden.

Ein weiterer Antrag verlangte, die Mittel zur Abfederung der Auswirkungen der Systemanpassung auf die ressourcenschwachen Kantone proportional zum Verlust, welcher diesen aufgrund der Einführung des neuen Referenzwertes entsteht, und nicht entsprechend ihrer Einwohnerzahl zu verteilen. Er ist mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt worden.

Da die beiden erwähnten Anträge als Minderheitsanträge eingereicht worden sind, die es im Rahmen der Detailberatung zu behandeln gilt, werden wir darauf noch einmal zu sprechen kommen. In diesem Sinne empfiehlt die Kommission, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Der Entscheid ist in der Gesamtabstimmung mit 10 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen worden.

Soll ich mich auch gleich zur Standesinitiative Luzern 17.316, "Abschaffung von NFA-Fehlanreizen", äussern? – Das ist der Fall. Was will die Initiative des Kantons Luzern? Sie fordert den Bund auf, die Finanzausgleichsgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass Fehlanreize im nationalen Finanzausgleich abgeschafft werden, insbesondere durch eine tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne. Konkret wird auf folgenden Fehlanreiz hingewiesen: Gelinge es einem NFA-Nehmerkanton, seine Situation durch wirtschaftliche und/oder steuerliche Anreize zu verbessern, werde ihm im Gegenzug der NFA-Betrag gekürzt. Erhalte also der Kanton Luzern z. B. durch eine Firma zusätzliche Steuereinnahmen von einem Franken, habe das eine Kürzung der Einnahmen aus dem NFA-Topf um Fr. 1.10 zur Folge. Netto verliert also der Kanton Finanzmittel, und wir alle schütteln den Kopf über die Auswirkungen dieses Fehlanreizes.

Die Argumentation, dass dieser Fehlanreiz stossend und ungerecht ist, teilt auch unsere Finanzkommission. Dem somit gegebenen Handlungsbedarf hat der Bundesrat aber mit den Anpassungen des sogenannten Zeta-Faktors in der Steuervorlage 17 inzwischen bereits Rechnung getragen. Dank dem Zeta-Faktor werden die Einnahmen aus Unternehmenssteuern in Zukunft bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials weniger stark gewichtet. Diskutiert worden ist in diesem Zusammenhang schliesslich, ob die Übergangsfrist beim neuen Zeta-Faktor nicht zu lang sei. Weil die Übergangsregelung jedoch sowohl von der KdK als auch von der Finanzdirektorenkonferenz akzeptiert worden war, verzichtete man dann darauf, diese Vorlage noch einmal aufzuschnüren.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



Mittels Ordnungsantrag wurde die abschliessende Behandlung der Initiative auf die Sitzung vom 18. Oktober verschoben, weil wir die abschliessende Beratung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung, also die Staf-Vorlage, in der Herbstsession abwarten und die vorliegende Standesinitiative mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich behandeln wollten, was ja heute auch geschieht. Da die Staf-Vorlage in der Herbstsession von den Räten verabschiedet wurde und heute die Beratung der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich erfolgt und von uns verabschiedet wird, besteht nach Ansicht der einstimmigen Finanzkommission kein weiterer Regelungsbedarf mehr. Dem Anliegen der Standesinitiative Luzern 17.316 für eine korrekte Berechnung der Ressourcenstärke ist entsprochen worden. Jetzt muss dann aber möglicherweise das Volk natürlich auch noch Ja sagen zur Steuerreform und AHV-Finanzierung, sonst gehen wir dann wieder ein Feld zurück.

Aber die zentrale Vorlage, die wir heute behandeln, das Geschäft 18.075, ist natürlich jene, die auch den Kern des Anliegens aus dem Kanton Luzern behandelt. Damit komme ich noch einmal zurück auf diese zentrale Vorlage. Ich bitte Sie einfach zu bedenken, dass es sich um einen historischen Kompromiss handelt. Jahrelang kämpften wir um ein gerechteres System, um Verbesserungen. Es ist ein Geben und ein Nehmen. Aber Sie erinnern sich an die unschönen Diskussionen, die wir vor vier Jahren in diesem Rat geführt haben, als von der Geberseite gesagt wurde, die Nehmer führten sich wie in einem Selbstbedienungsladen auf. Dabei war aber natürlich allen klar, welche Fehlanreize in den Nehmerkantonen bestehen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, sich hier zusammenzuraufen und das zu respektieren, was die Kantone, auch auf unsere Aufforderung hin, endlich zustande gebracht haben, nämlich einen Kompromiss in der Sache, der dem ganzen Land dient! Hier ist es halt so: Nicht alle Kantone können zu den Gewinnern eines Systemwechsels gehören, aber alle wären Verlierer, wenn wir diese Vorlage heute nicht durchbringen würden.

Hösli Werner (V, GL): Wir haben vor vier Jahren – Kollege Germann hat darauf hingewiesen – das Geschäft für die Periode 2016–2019 unter schwierigen Vorzeichen behandelt. In der Eintretensdebatte haben sich nicht weniger als 17 Mitglieder unseres Rates dazu geäußert. Da war die Rede von Phantomschmerzen der Bergregionen oder von einer Verweigerung jeglichen Entgegenkommens durch die sogenannten Nehmerkantone. Ein Vertreter der finanzstarken Kantone ist sogar eine Wette um eine gute Flasche Wein eingegangen, dass die Vertreter der finanzschwachen Kantone in vier Jahren – also heute – wieder die gleichen Gründe finden würden, um nichts am System zu ändern. Ich würde mich opfern, damit dieser sich noch im Rat befindende Kollege seine Wette auch tatsächlich einlösen kann.

Jedenfalls, um wieder zum Thema zurückzukommen, hat der damalige Kommissionssprecher nach der Eintretensdebatte, man kann fast sagen Eintretensredeschlacht, seine Zusammenfassung der Debatte wie folgt angefangen: "Ich danke allen, die gesprochen haben, aber ich danke auch jenen, die nicht gesprochen haben. Heute Morgen waren wir eher eine Kammer der Kantone und wahrscheinlich weniger eine Chambre de Réflexion." (AB 2014 S 1231) Das war wohl treffend gesagt. Darum galt es, die Kantone bei der Ausarbeitung der neuen Vorlage vermehrt in die Pflicht zu nehmen, sodass sich die Nehmer- und die Geberkantone nicht uneinig gegenüberstehen und zumindest ein gemeinsamer Minimalkompromiss erarbeitet wird.

Dieser Kompromiss liegt nun vor und hat die Unterstützung einer sehr starken Mehrheit der Kantone. Dafür ist den Kantonen meines Erachtens ein Kränzchen zu winden; und dem Bundesrat gebührt für das Entgegenkommen zur

AB 2018 S 922 / BO 2018 E 922

Verbesserung des soziodemografischen Lastenausgleichs sowie für das Glätten der Einbussen für die finanzschwachen Kantone ebenfalls ein Ehrenzweig oder mindestens ein Ehrenzweiglein.

Man hat mit dieser Vorlage für vieles eine zukunftsorientierte, konstante und mehrheitsfähige Lösung gefunden – sei es bei der Mindestausstattung der finanzschwachen Kantone, bei der Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen oder bei der Anpassung des Zeta-Faktors. Dieses Thema betrifft ja auch die Standesinitiative Luzern 17.316; der Kommissionssprecher hat die Details dazu erklärt. Es gibt immer Gründe, mit einer Vorlage nicht zufrieden zu sein, auch bei einer so breit abgestützten Mehrheit. Diese Gründe gilt es zu respektieren. Doch bei einer noch so kleinen Veränderung beginnt hier das Gerüst zu wackeln und wird die Gefahr des Einsturzes respektive letztlich allenfalls des Absturzes erhöht. Dies möchte ich nicht riskieren, weil die Vorlage nicht nur mehrheitsfähig, sondern nach meinem Empfinden auch gut ausgearbeitet ist.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr unverändert zuzustimmen und somit an einer soliden Zukunft für die gelebte Solidarität in unserem Land zu bauen.

Hegglin Peter (C, ZG): Wir haben heute die Chance, in einem der umstrittensten, aber auch wichtigsten Geschäfte unseres Landes zu einem austarierten Kompromiss Ja zu sagen. Wichtig ist das Geschäft des-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



halb, weil es die finanzielle Basis für einen funktionierenden Föderalismus legt, die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung erhöht, die kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit vermindert und übermässige Sonderlasten ausgleicht. Der NFA gibt Sauerstoff ins System und ist deshalb Garant für einen funktionierenden Föderalismus und auch für den nationalen Zusammenhalt.

Umstritten ist das Geschäft, weil über Jahre immer wieder heftig um die richtigen Bestimmungen gerungen wurde und die hohen Ausgleichszahlungen kritisiert worden sind. Ich nehme mich hier nicht aus: Ich habe auch immer wieder die Systematik oder die Systemfehler, aber auch die hohe Belastung des Kantons Zug kritisiert, die 329 Millionen Franken für das kommende Jahr beträgt.

Die Vorredner haben es schon angetont: Letztes Mal, also vor vier Jahren, gab es in diesem Rat auch schon heftige Kritik und Diskussionen über die laufende Vierjahresperiode. Diese Ausgangslage war ein Grund für die Kantone, in einem fast vierjährigen Prozess Optimierungen im System zu erarbeiten. Speziell ist zudem, dass die finanzstarken Kantone – es sind 7 von 26 Kantonen, die hier durch 11 Ständeräte vertreten werden – in der Minderheit und die einen Ausgleich beziehenden Kantone mit 35 Ständeräten in der dominierenden Rolle sind.

Die Fragen können aber meines Erachtens nicht auf den Aspekt "finanzstark gegen finanzschwach" reduziert werden. Es gibt sowohl innerhalb der finanzstarken als auch innerhalb der finanzschwachen Gruppe Fragen zur richtigen Verteilung, wie auch die Minderheitsanträge Fournier zum vorliegenden Kompromiss zeigen. Deshalb können die Optimierungen nicht nur nach demokratischen Mehrheitsverhältnissen festgelegt werden, sondern es müssen von allen Seiten getragene Lösungen gesucht werden. Wir haben heute die Chance auf eine solch breit getragene Lösung.

Der 2008 eingeführte NFA brachte schon viele Verbesserungen gegenüber dem vorherigen System. Waren vorher die Verschuldung, eine möglichst hohe Steuerbelastung und hohe Investitionskosten Garanten für einen höheren Finanzausgleich, so wurden diese Bestimmungen gestrichen. Weiter konnten auch Verbundaufgaben klar einer staatlichen Ebene – Kantonen oder Bund – zugewiesen werden.

Die Mittel werden den Kantonen zweckfrei für die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zugeteilt. Die Kantone sind also frei, mit den Mitteln Steuern zu senken oder staatliche Dienstleistungen zu finanzieren. Die Instrumente sind nach wie vor der Ressourcenausgleich, der Lastenausgleich und der Härteausgleich. Die Kantone nutzen diese Instrumente, aber es gibt Systemfehler.

Hier nenne ich einige Beispiele, die zeigen, wie das aussieht, etwa die Solidarhaftung der Geberkantone: Der Beitrag der Geberkantone wächst gemäss dem Wachstum ihres Ressourcenpotenzials insgesamt. Zahlt aber ein ressourcenstarker Kanton aufgrund einer unterdurchschnittlichen Entwicklung weniger oder gar nichts mehr ein, müssen die übrigen Geberkantone den wegfallenden Betrag übernehmen. Dies kann zu höheren Einzahlungen der Geberkantone trotz stabilem oder sogar sinkendem Ressourcenindex führen.

Die Nehmerkantone teilen sich die Ausgleichssumme auf. Auch dies kann zu speziellen Ergebnissen führen. Am Beispiel Luzern möchte ich dies kurz erklären. Der Ressourcenindex des Kantons Luzern ist von 79,6 Punkten im Jahr 2015 auf 83,5 Punkte im Jahr 2016 gestiegen. Die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen des Kantons Luzern sind mit 10,8 Prozent überdurchschnittlich gewachsen. Der schweizerische Durchschnitt betrug 5,5 Prozent. Als Folge erhielt der Kanton Luzern 2018 rund 78 Millionen Franken weniger Ausgleich. Es haben jetzt aber nicht die Geberkantone aufgrund dieser positiven Entwicklung weniger einzuzahlen, wie landläufig angenommen wurde – nein, es folgt eine Umverteilung dieser Mittel innerhalb der Gruppe der Nehmerkantone. Es könnte sogar sein, dass durch die Erstarkung Luzerns ein anderer finanzstarker Kanton finanzschwach würde, dessen Beitrag dann die verbleibenden finanzstarken Kantone zu tragen hätten. Dieser Kanton würde dann neu selber Finanzausgleich erhalten, ohne dass sich seine Situation verändert hätte.

Weiter werden die soziodemografischen Sonderlasten im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten nur geringfügig abgegolten. Die Zentren haben ihre Sonderlasten fast vollständig selber zu tragen und gleichzeitig hohe Beiträge in den Ressourcenausgleich einzuzahlen. Der Bundesrat hat die Lasten mehrfach nachgewiesen und eine Korrektur in Aussicht gestellt.

Ein weiteres Manko ist die gleiche Anrechnung juristischer und natürlicher Personen bei der Berechnung des Ressourcenindexes. Juristische Personen können bekanntlich steuerlich weniger ausgeschöpft werden als natürliche Personen. Für ressourcenschwache Kantone ist deshalb die Ansiedlung juristischer Personen meist ein Verlustgeschäft, wie vorhin vom Vorredner erwähnt wurde, da die erzielten Mehreinnahmen die sinkenden Einnahmen aus dem Ressourcenausgleich in der Regel nicht ausgleichen. Der Fehler wurde erkannt, soll aber dann erst mit der Staf-Vorlage korrigiert werden.

Letztlich ist der Ressourcenausgleich auch überdotiert. Für jeden Kanton wird gemäss Bundesgesetz eine Mindestausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts angestrebt. 2019 erreicht der ressourcenschwächste Kanton nach dem Finanzausgleich jedoch 88,2 Prozent. Das heisst, Geberkantone und Bund



zahlen etwa 937 Millionen Franken zu viel ein.

Sie sehen, es sind schwierige, komplexe Fragestellungen, und es ist daher auch eine schwierige Lösungssuche. Für mich aber bringt der Kompromiss folgende wesentlichen Vorteile: Erstens wird die Dotation aufgrund eines gesetzlichen Automatismus berechnet. Die Dotation orientiert sich also am Bedarf. Den ressourcenschwachen Kantonen wird ein Mindestziel, 86,5 Prozent, garantiert. Heute sind es 85 Prozent. Hier hat man sich nach mehreren Schritten gefunden: zuerst 86 Prozent, dann 86,5 Prozent und zum Schluss 86,5 Prozent mit einer dreijährigen Übergangsfrist. Man ist hier bei der Lösungssuche mehrfach Kompromisse eingegangen. Zweitens beteiligt sich auch der Bund an der Lösung. Sein Beitrag wird auf 150 Prozent des Geberbeitrages erhöht. Einerseits sind dies fix 140 Millionen Franken für den soziodemografischen Lastenausgleich und andererseits 140 Millionen Franken als temporäre Übergangslösung. Drittens wird die progressive Zuteilung beibehalten, es gibt also keine Veränderung in der Rangfolge der Nehmerkantone. Viertens hilft ein paritätisch zusammengesetztes politisches Steuerorgan, in Zukunft harte Diskussionen oder Streit unter Geber- und Nehmerkantonen zu verhindern. Was mir noch fehlt, ist natürlich die Anpassung des Zeta-Faktors; dies ist aber in Aussicht gestellt.

AB 2018 S 923 / BO 2018 E 923

Ich empfehle Ihnen deshalb, das Paket nicht aufzuschnüren, die Kompromisse, die in mehreren Runden erarbeitet worden sind, integral zu übernehmen und dem Paket zuzustimmen.

Levrat Christian (S, FR): Nous sommes arrivés à un débat qui constitue une forme de tradition dans nos législatures, un peu comme le débat sur la politique agricole ou sur les crédits FRI, ou alors à cette autre forme de tradition comme l'invasion régulière de l'antichambre du Conseil des Etats par des équipes de télévision à chaque élection au Conseil fédéral. Ce débat fait un peu partie des rituels de notre conseil et c'est bien ainsi. Cela nous permet de constater que l'appui à la péréquation financière reste important. Une péréquation financière qui, dans nos discours, est successivement un instrument de solidarité confédérale, l'expression de l'unité de destin de notre pays, l'alternative à l'harmonisation matérielle des taux d'imposition ou, suivant les perspectives, un soutien massif des cantons forts aux cantons faibles. En réalité, cette péréquation financière est considérée par les cantons contributeurs comme étant une charge difficilement supportable. Elle est considérée à l'inverse par les cantons bénéficiaires comme étant insuffisante.

La meilleure expression de cette péréquation lacunaire demeure l'expression du taux d'imposition. A chaque exercice, je me prête à la même tâche, à savoir vérifier le taux d'imposition en ville de Fribourg et le comparer avec les taux d'imposition auxquels sont confrontés les électeurs dans la ville de Zoug ou celle de Schwytz. J'arrive, année après année, à des résultats similaires: mes électeurs et électrices paient aujourd'hui des impôts qui sont deux fois plus élevés que les électeurs et électrices, par exemple, de Zoug, pour rester sur cet exemple. On voit donc que la péréquation financière se répercute très directement sur la situation de nos électeurs et de nos électrices.

Je me souviens, comme Monsieur Hösli, de débats assez vifs il y a quatre ans entre des élus qui étaient, effectivement, tenus de représenter les intérêts de leur canton plutôt que de chercher ensemble un point d'équilibre qui soit satisfaisant pour les uns et pour les autres ou, au moins, qui permette d'équilibrer les mécontentements. Nous n'y étions pas arrivés. Je me rappelle aussi de quelques explosions de rage d'un regretté représentant d'un canton contributeur. En fait, l'objet du conflit il y a quatre ans était précisément la manière dont nous devions traiter la valeur cible de 85 pour cent entre le canton le plus faible et la moyenne des cantons suisses. Les uns considéraient qu'il s'agissait d'un objectif vers lequel il fallait tendre et qu'on pouvait être au-dessus ou en dessous de cette valeur cible. D'autres, les contributeurs, considéraient qu'il s'agissait d'une référence fixe à laquelle il fallait se tenir et sur laquelle orienter le montant des versements contributifs. J'ai pris note, avec satisfaction, comme beaucoup dans cette salle, qu'une forme de consensus a pu être trouvée, même si l'enthousiasme, dans mon canton, dans le canton du Valais ou dans celui du Jura, reste limité. J'ai pu noter, avec satisfaction, que les cantons se sont mis d'accord. Ils se sont mis d'accord, en fait, sur une approche croisée. D'une part, on admet, comme le faisaient les cantons contributeurs, que la valeur de 85 pour cent constitue une valeur fixe, et pas simplement une orientation ou une valeur cible. D'autre part, dans une deuxième étape, on augmente cette valeur cible de 85 à 86,5 pour cent. C'est le chiffre sur lequel les cantons se sont mis d'accord.

Même si les pertes sont assez lourdes pour nos cantons, comme le rappelle le "Tages-Anzeiger" du jour, il n'y a pas matière à remettre en question cette valeur cible de 86,5 pour cent, ni même le mécanisme qui la sous-tend. Nous acceptons donc l'essentiel de la construction qui nous est proposée par la majorité des cantons.



Vous comprendrez que je ne parle pas de compromis; je préfère rester sur l'idée qu'une majorité des cantons a imposé une vision à une minorité. Mais, au final, les cantons se sont mis d'accord; on peut considérer que nous travaillons sur cet accord.

Avec cette modification, les cantons contributeurs économisent pour cet exercice au minimum 520 millions de francs. La Confédération économise 280 millions de francs. C'est sur ce sujet que doivent porter nos discussions, et non pas sur les montants que les cantons contributeurs économisent, non pas sur la répartition entre les cantons, mais bien sur les 280 millions de francs que la Confédération accepte de réinvestir dans le système péréquatif de manière à alléger la charge à laquelle sont confrontés les cantons contributeurs dans cet exercice.

Tout cela est supportable pour les cantons faibles uniquement si ces 280 millions de francs sont réinvestis entièrement dans le système péréquatif. Les cantons se sont mis d'accord pour considérer que 140 de ces 280 millions de francs d'argent fédéral sont investis dans la péréquation des besoins sociodémographiques et que les 140 millions de francs restants sont eux investis dans la péréquation des ressources en faveur des cantons les plus faibles.

Les 140 millions de francs investis dans la péréquation des ressources sont limités dans le temps parce que la Confédération ne peut verser, en fonction des dispositions constitutionnelles, que 150 pour cent du montant qui est versé par les cantons eux-mêmes à la péréquation des ressources. Le versement et l'affectation de ces 140 millions de francs supplémentaires feraient dépasser ce plafond de 150 pour cent, et donc il n'est possible de le faire que s'il y a une réglementation transitoire limitée dans le temps pour ces 140 millions de francs. C'est ce que proposent le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

Je me permets maintenant de dire quelques mots, si vous êtes d'accord, sur les propositions de la minorité Fournier, que je défends en son nom. Le résultat du mécanisme d'affectation des 140 millions de francs restants de la Confédération, c'est que nous avons une inégalité de traitement entre des cantons qui sont au bénéfice d'une péréquation des besoins basée sur des critères sociodémographiques et des cantons contributeurs de la péréquation qui obtiennent un soutien supplémentaire – dans la plupart des cas, les cantons bénéficiaires de la péréquation des besoins sont les cantons contributeurs et les cantons-villes également. Cela a conduit aussi à un résultat absurde, puisqu'un canton perd, dans la première répartition, quelque chose comme 700 000 francs, et voit cette perte compensée à hauteur de plus 25 millions de francs. Nous avons introduit un système de compensation au détriment des cantons les plus faibles et favorisant un grand canton qui se trouve tout à coup avec une compensation à hauteur de 43 fois le montant de sa perte!

Nous en déduisons trois propositions qui ne remettent pas en question l'accord des cantons, qui ne coûtent pas un centime aux cantons contributeurs, qui profitent en premier lieu aux cantons les plus faibles – ce qui devrait être le but du montant injecté par la Confédération dans le système péréquatif pour calmer les choses – et qui correspondent, pour une majorité claire des cantons représentés dans le conseil, à des allègements concrets.

Cela se traduit en trois propositions de minorité. La première prévoit de traiter de la même manière la question de la péréquation des besoins basée sur les critères sociodémographiques et la péréquation des ressources, à savoir que les 140 premiers millions de francs sont réexaminés eux aussi au terme de la période de six ans, comme le sont les 140 seconds millions de francs. Cela nous permettrait de faire un bilan et de décider, pour les deux montants sur la balance, de poursuivre ou non.

Nous souhaiterions ensuite, c'est la deuxième proposition de minorité, une entrée plus rapide dans le régime de compensation et l'absence de dégressivité – les pertes des cantons ne sont, elles, pas dégressives non plus.

Enfin, avec la troisième proposition de minorité, nous vous proposons une clé de répartition un peu différente de celle qui est présentée par le Conseil fédéral pour les 140 millions de francs qu'il injecte dans la péréquation des ressources à titre supplémentaire. Le Conseil fédéral nous dit que ces 140 millions de francs seront indexés sur l'effectif en termes de population, que c'est cet effectif, dans chaque canton, qui va être déterminant pour les montants compensatoires qui

AB 2018 S 924 / BO 2018 E 924

seront versés par la Confédération. Ce que nous disons, c'est que si déjà on veut compenser les pertes des cantons suite à cet exercice, il faut alors calculer les montants qui sont versés à chaque canton en fonction du montant de ses pertes, et pas en fonction de sa population. Si on les calcule en fonction du montant des pertes, ce sont alors les cantons les plus touchés qui peuvent bénéficier de cet apport financier. On évite ainsi des erreurs d'allocation manifestes, comme celle de ce canton qui, pour une perte de 700 000 francs, touche 25 millions de francs. Il faut agir de manière plus ciblée et éviter de procéder par un système d'arrosoir qui n'est



pas très cohérent, et répartir la distribution de ce montant de 140 millions de francs en fonction des pertes des cantons.

Voilà les trois propositions que nous vous faisons. Vous voyez bien qu'elles ne remettent pas en cause le système; nous acceptons la modification du système. En fait, à titre personnel, je dois vous dire que je suis plutôt satisfait de voir les cantons s'être mis d'accord sur un nouveau système péréquatif, mais il y a encore quelques erreurs à la marge qui devraient être corrigées. Ce sont des erreurs qui ne concernent pas les cantons, ce sont des erreurs qui ne coûtent rien aux cantons bénéficiaires, et qui ont trait uniquement à l'affectation des 140 millions de francs que la Confédération, tout au terme du processus, a accepté de verser pour les cantons concernés.

Je vous invite à être logiques dans cette affaire: si on met 140 millions de francs d'argent fédéral, qui va nous manquer quelque part, c'est pour soulager les cantons les plus touchés, ce n'est pas pour injecter cet argent dans un mécanisme qui est peu contrôlé et qui conduit à un résultat choquant. C'est pour cela que Monsieur Fournier a proposé cette modification du projet à la marge, et c'est pourquoi je vous invite à le suivre.

Fetz Anita (S, BS): Der Kommissionssprecher hat von einem historischen Kompromiss gesprochen. Als Vertreterin eines Geberkantons sage ich, na ja, ich würde das jetzt nicht so hoch hängen. Aber ich will auch festhalten, dass es sich um einen guten Kompromiss handelt, der in die richtige Richtung geht, aber immer noch zu wünschen übriglässt.

Das Entscheidende und der Grund, weshalb ich das unterstützen werde, ist, dass diese Überdotation endlich verschwindet. Immerhin war es dieses Jahr fast eine Milliarde Franken. Das wird jetzt nicht mehr politisch ausdiskutiert, sondern es gibt eine rechnerische Grösse von 86,5 Prozent, an der jeweils nicht herumgezerrt werden muss. Das wird sehr entspannend wirken.

Man muss schon auch festhalten, dass die Redeschlacht von vor vier Jahren offenbar doch etwas genützt hat. Es geht hier einfach darum, dass alle in ihren Kantonen unzufrieden sind – ich will jetzt nicht die eine Unzufriedenheit gegen die andere ausspielen –, deshalb musste man einen Kompromiss finden. Aber um ihn einmal auszulösen, brauchte es schon ein bisschen Drive. Ich werde das vorliegende Kompromisswerk, wie gesagt, unterstützen, wenn auch, wie Kollege Levrat, nicht enthusiastisch.

Etwas möchte ich noch festhalten: Dieser Kompromiss wird hoffentlich ein paar Jahre halten. Aber dann muss es schon noch weiter gehen, weil eine grobe und stossende Ungerechtigkeit eigentlich immer überstanden wird, nämlich die zu geringe Berücksichtigung der soziodemografischen Lasten. Gemäss NFA-Wirksamkeitsbericht 2016–2019 sind 82 Prozent soziodemografische und nur 18 Prozent geografisch-topografische Sonderlasten. Das ist ein gewaltiger Unterschied und hat mit fifty-fifty nichts zu tun. Während die Lastenausgleichszahlungen die effektiven Kosten der geografisch-topografischen Sonderlasten immerhin zu 32 Prozent vergüten, sind es bei den soziodemografischen Sonderlasten nur 10 Prozent, bei den Kernstädten sogar nur 4 Prozent. Das sollte man nicht vergessen, das ist ein ganz grosser Bereich, der immer noch sehr ungleich behandelt wird. Aber wir wollen nicht meckern und brav den Kompromiss unterstützen, ganz nach dem Motto: Toleranz küsst Kompromiss.

Comte Raphaël (RL, NE): Il existe plusieurs textes sacrés: la Bible, le Coran, la Torah. Et puis, il y a un texte sacré un peu plus récent, c'est le compromis des cantons en matière de péréquation et, comme tout texte sacré, ce texte est, naturellement, absolument intouchable, et en remettre en cause un seul mot, c'est faire preuve d'impiété ou commettre un blasphème. Donc nous sommes dans une situation où je pense même – je suis président de la sous-commission de langue française de la Commission de rédaction – que la Commission de rédaction n'aura pas l'audace de toucher à ce texte: même si nous constatons une erreur de syntaxe ou une faute d'orthographe, je crois que nous la laisserons, ceci afin de ne pas réveiller la colère divine!

Nous sommes donc un peu dans la même situation que pour un traité international: nous avons un texte que nous devons ratifier; nous ne pouvons plus en modifier les termes; nous pouvons accepter ou refuser, et nous sommes quasiment dans l'incapacité de pouvoir procéder à des modifications. C'est donc naturellement une certaine forme de frustration, car comme parlementaires nous souhaitons pouvoir exercer pleinement nos prérogatives, et sur ce dossier, notre chambre de réflexion est un peu transformée en chambre d'enregistrement. Alors si cela se passe une fois par législature, c'est encore supportable, et je crois qu'il faudra accepter sur ce dossier de n'avoir pas grand-chose à dire. Je suis encore satisfait que la CdC, dans son élan, n'ait pas proposé la suppression du Conseil des Etats et son remplacement par la Conférence des gouvernements cantonaux (*Hilarité*) tant, lors des auditions, nous avons eu l'impression que nous étions là simplement pour transmettre le message qui était celui de la Conférence des gouvernements cantonaux!

Mais il faut aussi voir d'où l'on vient dans ce dossier, comme cela a été rappelé: ce dossier de la péréquation



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



a suscité une véritable guerre entre les cantons. Finalement, les gouvernements cantonaux ont réussi à nous concocter une petite soupe de Kappel qui est un peu insipide mais qui tient tout de même à l'estomac et, étant donné qu'elle convient aux différents protagonistes, je crois qu'il faudra accepter de la déguster telle quelle. Personnellement j'ai accepté en commission certaines propositions qui ont été déposées – mais je n'ai pas cosigné les propositions de minorité car je me rends tout simplement compte que toute modification reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore. Et hier soir encore, lors de la stammtisch des cantons, le message qui nous a été transmis par ces derniers était relativement clair: c'était de soutenir le texte tel qu'il a été proposé par le Conseil fédéral, sans aucune modification. Toute proposition de changement est vue comme une atteinte grave au compromis qui a été proposé et pourrait aussi susciter d'autres propositions et d'autres idées de modification.

Donc il faut savoir s'avouer vaincu lorsqu'on a affaire à plus fort que soi.

Le compromis des cantons est en béton armé; il serait déraisonnable de vouloir se briser la tête dessus. Tous les cantons ont fait un pas en direction de l'autre, et mon canton n'est pas particulièrement satisfait par le compromis qui a été trouvé, mais il fait partie des 22 cantons qui l'ont accepté.

Il faut se rendre à l'évidence: ce matin, nous ne servons pas à grand-chose, c'est un exercice d'humilité, pour nous parlementaires. Je vous invite donc à soutenir le compromis des cantons. Amen!

Ettlin Erich (C, OW): Ganz nach dem Motto "Es ist zwar schon alles gesagt, aber noch nicht von allen" würde ich doch noch etwas hinzufügen, weil ich als Vertreter des Kantons Obwalden eine spezielle Situation habe. Wir sind ein Wechselkanton, ein Swing State. Wir sind vom Nehmer- zum Geberkanton geworden, und ich kann Ihnen sagen: Da lernt man das System kennen, und da lernen auch die Leute das System kennen. Man muss dann den Leuten erklären, warum es so funktioniert, weil für unseren Kanton plötzlich etwa 15 Prozent des Budgets weg waren. Das kann man nicht auf "Hättet ihr nicht ..." oder "Hättet ihr doch ..." reduzieren. Mir haben Leute gesagt, jetzt müssten wir schauen, dass wir wieder Nehmer würden. Dann sagte ich, das sei im Ressourcensystem, das wir haben, nicht so einfach, denn wir müssten

AB 2018 S 925 / BO 2018 E 925

gute Steuerzahler aus dem Kanton jagen, um wieder Nehmer zu werden. Das ist die Ausgangslage, die wir alle kennen.

Deshalb – und darum habe ich hier das Wort ergriffen – ist es für uns wichtig, dass wir ein einheitliches Signal geben: Wir sind einverstanden, wir stehen hinter dem Kompromiss der Kantone. Sonst verstehen die Leute nicht, was hier geht, und haben das Gefühl: Die sind sich ja selbst nicht einig, offenbar ist hier irgendetwas nicht im Lot. Wir sollten diese Vorbildfunktion heute klar wahrnehmen. Die Kantone bitten uns ja auch darum, dem Kompromiss, den sie erarbeitet haben, zuzustimmen. Es war kein Krieg, sondern eine Diskussion, und es ist schön, dass wir eine solche in der Schweiz führen können.

Ich möchte einen Hinweis auf die Steuervorlage machen. Es wurde gesagt: Wir brauchen den Zeta-Faktor; wenn wir den Zeta-Faktor nicht haben, ist das System nicht austariert; wir haben heute ein System, das auf den Zeta-Faktor wartet. Ich glaube, da spreche ich dem Bundesrat aus der Seele. Wenn wir den Kantonen hier entgegenkommen – das tun wir ja auch, weil wir ihren Kompromiss akzeptieren –, dann darf ich schon auch eine Bitte an die Kantone und Städte richten, sofern sie zuhören: Bitte unterstützt dann auch einheitlich und stark die Staf-Vorlage, denn das ist notwendig und steht im Zusammenhang mit dieser Vorlage.

Noch etwas zur Frage, ob man eher verliert oder eher gewinnt: Man kann in dieses System nicht eingreifen, ohne dass es "Gewinner" und "Verlierer" gibt. Was nämlich ist der Ausgangspunkt für den Gewinn oder Verlust, den jeder Kanton für sich rechnet? Das ist ein Betrag, den man erhält oder bezahlt, basierend auf einem System mit Mängeln. Mängel zu fixieren ist auch wieder ein Mangel. Wir müssen uns also bewusst sein, dass man zwar jede Veränderung kritisieren kann, aber dass es in diesem System nicht anders geht. Das ist wie bei einem Ballon: Wenn man auf der einen Seite reinstösst, verteilt sich die Luft auf eine andere Weise.

Noch etwas zum Mechanismus der Mindestausstattung: Wenn man das nun so sagt – zum Glück ist dies der Politik entnommen, das ist, glaube ich, gut so, man hat das jetzt gut festgeschrieben –, so will ich Sie einfach daran erinnern, dass das System für die heutigen "Gewinner" wieder ins Gegenteil kippen kann. Ich wäre gespannt zu erfahren, welche Diskussionen dann aufkommen würden.

Ich bitte Sie, hier mit grosser Mehrheit entschieden und klar diesem Kompromiss der Kantone zuzustimmen.

Müller Damian (RL, LU): Die Standesinitiative 17.316 wurde vom Luzerner Kantonsrat zwar erst 2017 beschlossen – mit grosser Mehrheit –, dennoch ist seither einiges passiert. Mit der Verabschiedung der Steuervorlage 17 wurde auch der Wechsel zum Zeta-Faktor beschlossen. Damit werden die Unternehmensgewinne



neu gewichtet, und es wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Abschöpfung von Gewinnen bei juristischen Personen nicht in gleichem Mass möglich ist wie bei natürlichen Personen. Damit wird ein grober Fehlanreiz im heutigen NFA gemildert. Aktuell verliert in einer Nettobetrachtung jeder zweite Kanton Staatseinnahmen, wenn seine Einnahmen aus der Gewinnsteuer steigen. Für finanzstarke Kantone ist es also attraktiv, zusätzliche Firmen anzulocken. Finanzschwache Kantone legen hingegen unter dem Strich drauf, wenn sie neue Firmen ansiedeln. Dadurch werden die Unterschiede zwischen den Kantonen nicht verkleinert, sondern eben vergrössert. Das widerspricht dem Grundgedanken des NFA diametral.

Die Korrektur ist sehr erfreulich und zeigt, dass das Problem der Fehlanreize im NFA in der nationalen Politik angekommen ist. Auch die Standesinitiative aus meinem Kanton, dem Kanton Luzern, hat ihren Teil dazu beigetragen und damit eines der Ziele erreicht. Allerdings muss man sich auch bewusst sein, dass das Problem noch lange nicht gelöst ist. Wegen der langen Übergangsfristen wird das neue System erst etwa 2030 seine volle Wirkung entfalten. Damit lässt sich heute kaum abschätzen, wie sich die Kantone in der Zwischenzeit entwickeln werden und wer in Zukunft davon profitieren wird. Mit anderen Worten: Das Problem wurde mit der Steuervorlage 17 zwar anerkannt, die Lösung aber weit in die Zukunft verschoben. Es wäre eine schnellere Einführung ohne lange Übergangsfrist nötig gewesen. Nicht zuletzt muss die Vorlage auch noch in einer Volksabstimmung verteidigt werden. Im Falle eines Ja muss die konkrete Ausgestaltung des Zeta-Faktors in der Verordnung verankert werden.

Es bleibt somit noch ein langer Weg, bis die heutigen Fehlanreize wirklich beseitigt sind. Darum bleiben die Ziele der Standesinitiative Luzern trotz den erfreulichen Entwicklungen nach wie vor aktuell, denn es gehörte nie zur Idee des NFA, dass eine starre Ordnung von reichen Gebern und armen Empfängern zementiert werden soll. Der NFA ist ein Solidaritäts- und Ausgleichswerk und kein Instrument, um die Kluft zwischen reichen und armen Kantonen zu verwalten.

Vielmehr sollten sich Kantone entwickeln und verbessern können. Der NFA muss dazu diejenigen Kantone belohnen, die sich aktiv und erfolgreich darum bemühen, ihre Abhängigkeit vom nationalen Finanztopf zu verringern. Wir haben solche Beispiele gesehen. Nehmen wir meinen Kanton, den Kanton Luzern, dessen Finanzen in den vergangenen Jahren immer wieder viel zu reden gegeben haben. Dabei ging aber eines sehr oft vergessen: 2013 erhielt der Kanton Luzern 370 Millionen Franken aus dem NFA-Topf. Im nächsten Jahr werden es noch 160 Millionen Franken sein: minus 200 Millionen Franken in fünf Jahren. Der Kanton Obwalden – Kollege Ettlin hat es bereits gesagt – wurde sogar vom Nehmer zum Geber und wird im kommenden Jahr 13 Millionen Franken einbezahlt.

Aus einer nationalen NFA-Perspektive sind das sehr positive Entwicklungen. Alle Kantone – ob Geber oder Nehmer – müssen ein Interesse daran haben, dass es mehr solche Beispiele gibt. Aber so, wie der NFA aktuell funktioniert, wird es kaum mehr passieren, und ob es wirklich besser wird, werden wir eben wegen der langen Übergangsfristen erst später wissen. Wir tun also gut daran, uns weiterhin dafür einzusetzen, die Fehlanreize im NFA zu beseitigen, und dafür Sorge zu tragen, dass Kantone, die sich anstrengen, belohnt und nicht bestraft werden. Damit machen wir den NFA gerechter und besser und stärken damit auch die Schweiz als wichtiges Solidaritätswerk.

Sie sehen, ich habe keinen Antrag gestellt. Das zeigt aber gleichzeitig, dass wir noch viel zu tun haben. Ich danke Ihnen, wenn Sie auf dem eingeschlagenen Weg weitergehen, damit eben auch diejenigen, die im Moment Nehmer sind, das Ziel nicht verfehlten, auch einmal Geber zu werden – im Bewusstsein, dass ja nicht alle 26 Kantone Geber sein können.

Hêche Claude (S, JU): A deux reprises, Monsieur le conseiller fédéral, je suis intervenu afin de vous sensibiliser sur la nécessité d'un véritable engagement de la Confédération pour garantir la cohésion nationale. Vous m'avez poliment écouté, mais pas entendu. Pire, quelques cantons seront mis sur le bas-côté de la route, parce qu'ils ont une situation financière difficile. Je l'admetts, j'ai perdu la première manche.

Ce projet de loi, cela a été rappelé à plusieurs reprises, était à l'origine un compromis de la Conférence des gouvernements cantonaux. Les cantons contributeurs estiment qu'ils paient trop dans le système péréquatif, et ce projet doit leur permettre d'économiser d'ici quatre ans environ 500 millions de francs par année. Cette économie est justifiée et n'a jamais été contestée par aucun canton. Toutefois, il y avait d'autres solutions pour que les faibles ne perdent pas 700 millions de francs dans l'histoire.

La Confédération, elle, va directement économiser 280 millions de francs par année et 400 millions de francs par année à terme. Elle ne l'avait pas demandé, n'en avait et n'en a toujours pas besoin. Le Conseil fédéral a donc décidé – à juste titre, je le relève – de remettre cet argent à la disposition des cantons. Le problème se situe donc au niveau de la manière de le faire. Il veut consacrer la moitié de cette somme, soit 140 millions de francs, à une augmentation de la compensation des charges sociodémographiques. Quels sont les cantons qui



vont en bénéficier? Genève, Vaud, Bâle-Ville et Zurich obtiendront à eux seuls 84 pour cent des 140 millions de francs prévus. A part le canton de Vaud – cela a été indiqué tout à l'heure –, il s'agit de cantons contributeurs

AB 2018 S 926 / BO 2018 E 926

qui bénéficient d'un allègement une deuxième fois, ce qu'ils n'ont pas demandé. La solidarité confédérale prend donc une drôle de forme.

Autre élément, les 140 millions de francs restants seront consacrés à aider les cantons bénéficiaires, mais jusqu'en 2025. Le Conseil fédéral dit que la situation sera évaluée une nouvelle fois, mais ce réexamen ne figure pas dans la loi. Pas de garantie donc, pas de symétrie pour des catégories de bénéficiaires très différentes, ce qui est, vous en conviendrez, particulier pour un système de péréquation dont l'objectif reste de réduire les disparités. J'attends, Monsieur le conseiller fédéral, un engagement de votre part et que vous évaluiez une nouvelle fois la situation en 2025.

Ainsi, la répartition entre les cantons se fera de manière proportionnelle à la population: nouvelle injustice. Un exemple avec le canton de Vaud, qui n'y est pour rien, je tiens à le préciser. Canton bénéficiaire de la péréquation depuis peu, même s'il est régulièrement classé parmi les cantons les plus dynamiques, Vaud perdrat, selon le nouveau calcul, 600 000 francs par année. Mais, grâce à la clé de répartition des 280 millions de francs mis à la disposition des cantons, Vaud obtiendra 26 millions de francs par année, soit près de 10 pour cent de cette somme. Comme il est très concerné par les charges sociodémographiques, il touchera donc également une somme importante réservée aux cantons faibles. La perte initiale de 600 000 francs sera donc compensée à 4300 pour cent.

Cette surcompensation vaut également à des niveaux plus modestes pour Bâle-Campagne, le Tessin et Neuchâtel. Alors, non, tous les cantons bénéficiaires ne passeront pas à la caisse. A l'inverse, le canton de Glaris verrait ses pertes compensées seulement à hauteur de 22 pour cent par les fonds fédéraux. Elles le seraient à 25 pour cent seulement pour le Valais, le Jura, Uri, Soleure et Berne, et à 33 pour cent pour la Thurgovie et Saint-Gall. Et ces cantons sont évidemment les plus faibles!

Dès lors, est-ce que le compromis proposé est véritablement équitable? Répond-il à l'objectif premier de réduire des disparités? Permettez-moi de répondre clairement: non! L'utilisation de l'argent économisé par la Confédération augmentera les inégalités au lieu de les réduire. La proposition de la minorité Fournier à l'article 19c alinéas 2 et 3 corrige légèrement le projet puisque son but est de répartir 140 millions de francs proportionnellement aux pertes des cantons.

Dans les dossiers de la réforme de l'imposition des entreprises III, du Projet fiscal 17 puis du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS, pour la rétrocession du milliard d'impôt fédéral direct aux cantons, il a été question de compenser les pertes fiscales, non pas en fonction de la population, mais bien en tenant compte du rendement fiscal réel, et donc des pertes réelles, et en n'ajoutant aucune autre nouvelle clé de répartition totalement extérieure. Aujourd'hui, les cantons les plus faibles, souvent situés en périphérie et ne disposant pas, par exemple, d'infrastructures fédérales, sont dans une situation précaire.

Mon canton, par exemple, exploite déjà son potentiel fiscal de manière très importante: impossible d'augmenter encore les impôts. Il vient d'ailleurs de renoncer, pour la troisième fois, malgré un vote populaire positif en la matière, à accorder une baisse d'impôt de 1 pour cent pour 2019. Le projet de budget 2019 n'accorde même pas la compensation du renchérissement. En 2014, il a lancé un programme d'économies de 4 pour cent du budget cantonal. Son administration – c'est aussi un élément qui ressort du débat – est l'une des plus réduites de Suisse proportionnellement au nombre d'habitants. Pourtant, mon canton soutient l'idée initiale, car il sait à quel point la bonne santé économique et financière des cantons contributeurs est importante. Nous avons donc beaucoup de mal à comprendre pourquoi le Conseil fédéral n'a pas montré une volonté claire de mieux soutenir les cantons les plus faibles alors qu'il en a les moyens et que les disparités n'ont pas diminué.

Permettez-moi, aussi pour des questions de transparence, de relever quel est l'impact de la proposition de la minorité Fournier, et ceci jusqu'en 2025. Cela ne change rien, pour les sept cantons contributeurs. Il y aurait – il faut le dire – un seul véritable perdant dans l'opération, ce serait le canton de Bâle-Campagne, qui perdrat environ 5 millions de francs par année. Douze cantons amélioreraient leur situation, et six cantons continueraient de bénéficier du soutien fédéral, mais un peu moins qu'avec la version de la majorité de la commission. Pour mon canton, cela représente une perte annuelle d'environ 10 millions de francs par année. Il s'agit donc, d'une certaine façon, de poursuivre la discussion de 2008, dont Monsieur Hösli a cité des extraits. La question qui nous est posée est la suivante: voulons-nous suivre les directives de gouvernements cantonaux et accentuer encore la pression – puisqu'il s'agit véritablement de pression – exercée par la Conférence des gouvernements cantonaux, ou considérons-nous que ce projet n'est pas équitable et qu'il convient de continuer à jouer pleinement notre rôle de membres de la chambre de réflexion, et ainsi de soutenir la mino-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



rité? Par avance, je vous remercie de suivre la minorité de la commission.

Rieder Beat (C, VS): Ich habe das Vergnügen, die Position eines Kantons zu vertreten, der sich offen gegen diese Vorlage ausgesprochen hat. Ich habe mit Kollege Fournier vereinbart, dass er mir als Ausgleich für diese Verteidigung dann auch eine Flasche Wein spenden muss. Ich werde natürlich diese Flasche mit den Kollegen Levrat und Hêche freudeidgenössisch teilen.

Die Aufgabe kündigte sich mir als sehr schwierig an. 22 Kantone – 22 Kantone! – sind, sagen wir, kompromissbereit, und man sieht keine Fehler in diesem Kompromiss. Man müsste also mit der Lupe hingehen, um einen Fehler zu finden. Ich habe dann sehr schnell festgestellt, dass dem nicht so ist, dass sich bereits auf den ersten Blick sehr gravierende Anomalien in diesem neuen Konstrukt des NFA finden.

Wahrscheinlich hat Herr Kollege Comte die Situation richtig beschrieben. Wir sind hier bei der Ratifizierung eines Staatsvertrages und wagen es nicht einmal als Chambre de Réflexion, an diesem Kompromiss zu schrauben und diesen Kompromiss in eine richtige Richtung zu bringen. Aber ich sehe mich nicht als Delegierten des Kantons, ich sehe mich als Ständerat, der es doch noch wagen sollte, einzelne Gesetzesartikel genauer anzuschauen.

In diesem Sinne bitte ich Sie bereits eingangs, den Minderheitsanträgen Fournier zu den Artikeln 9 und 19c zuzustimmen, weil diese zwei Abänderungsanträge Anomalien in diesem Kompromiss verhindern.

Ich habe viel gehört: gelebte Solidarität, austarierter Kompromiss, historischer Kompromiss, nationaler Zusammenhalt. Das ist alles schön und recht. Herr Kollege Hösli, ich stehe auch dafür ein, und ich verwende diese Begriffe auch manchmal. Ob diese Vorlage aber taugt oder nicht taugt, wird am Ende der Planperiode 2025 der vierte Wirksamkeitsbericht des Bundesrates sagen. Die Vorlage taugt nur, wenn die fiskalpolitischen Disparitäten zwischen den reichen und den armen Kantonen kleiner und nicht grösser werden. Das ist der Lackmustest für diese Vorlage und nicht ein hehres Wort wie der freudeidgenössische, austarierte oder historische Kompromiss.

Ich glaube, dass es klare Anzeichen gibt, dass dieser Kompromiss eben nicht taugt und dass die Disparitäten am Ende der Planperiode 2025 grösser sein werden. Der Finanzausgleich wird schon rein grundsätzlich effektiv und nachhaltig geschwächt, denn bis 2025 werden 400 Millionen Franken weniger in den Fonds fließen. Das ist bekannt. Die Lösung der Kantone – Kollege Comte hat von Stahlbeton gesprochen – kommt den städtischen Kantonen zugute, die ein hohes Ressourcenpotenzial aufweisen, und jenen, die nur sehr wenig aus dem Finanz- und Lastenausgleich erhalten. Ich verzichte darauf, die Kantone aufzuzählen, Sie haben die Tabelle selbst. Sie kommt des Weiteren den übrigen ressourcenstarken Kantonen mit jährlichen Einsparungen von 43 Millionen Franken bis 6 Millionen Franken zugute. Die Verluste konzentrieren sich auf die schwächsten Kantone mit Rückgängen des Ressourcenausgleichs bis 2022 von jährlich 146 Millionen Franken bis 6 Millionen Franken; das sind die Fakten, das sehen Sie, wenn Sie die Zahlen studieren.

AB 2018 S 927 / BO 2018 E 927

Die Revision des Finanzausgleichs wurde hier als einendes Projekt angepriesen, das als wesentliches Instrument den Föderalismus langfristig stärken sollte. Wenn Sie es genauer anschauen, sehen Sie, dass der NFA die Zentren stärkt, welche bereits hauptsächlich durch die Bundespolitik in den Bereichen Mobilität, Bildung, Innovation und Fiskalität vorangetrieben werden, und dass er schlussendlich die Disparitäten zwischen den Kantonen weiter vergrössern wird.

Der Finanz- und Lastenausgleich – er beträgt für den Bund insgesamt 3,4 Milliarden Franken – war immer Gegenstand heftiger Debatten, weil eben Geben nicht seliger ist als Nehmen. Dabei wird aber allzu oft vergessen, dass der Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern einen weitaus höheren Beitrag darstellt. Der Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern wird nun durch die neue Vorlage über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung sogar noch auf 21,2 Prozent oder auf 5 Milliarden Franken erhöht. Diese 5 Milliarden Franken werden im Gegensatz zum NFA proportional zu den Einnahmen der einzelnen Kantone festgelegt und kommen wiederum den finanzstarken Kantonen zugute.

Wenn Sie den NFA isoliert betrachten, dann ergibt das ein Bild von einigen wenigen, sehr starken Geberkantonen und von schwachen Nehmerkantonen. Wollen Sie aber die gesamte fiskalpolitische Palette betrachten, dann rate ich Ihnen an, einmal die Finanzstatistik des Bundes und die Einnahmen der Kantone aus Bundesquellen 2016 anzuschauen. Diese Zahlen lagen der Finanzkommission vor. Dort sehen Sie dann ein ganz anderes Bild. Wenn Sie die gesamten Finanzströme zwischen Bund und Kantonen anschauen, gibt es ein wesentlich realistischeres Bild der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen. Brechen Sie dann einmal diese Nettozahlen der Beträge, die die Kantone erhalten – der grösste Kanton erhält 13,3 Milliarden Franken und der kleinste, der Kanton Jura, 924 Millionen Franken –, auf die Bevölkerungszahlen hinunter: Dann werden Sie



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



sehen, dass das Bild der gierigen Nehmerkantone und der grosszügigen Geberkantone nicht mehr zu halten ist. Wir fokussieren uns bei dieser finanzpolitischen Betrachtung viel zu stark auf den NFA im engeren Sinn und kombinieren ihn nicht mit den übrigen fiskalpolitischen Massnahmen des Bundes.

Ich bitte Sie daher, zumindest die Minderheitsanträge Fournier zu Artikel 9 Absatz 2bis sowie zu Artikel 19c Absatz 2 zu unterstützen und zumindest mit Blick auf die mittelfristige Zukunft des Finanzausgleichs eine offene Gesetzgebung zu erlassen, die nicht bereits jetzt massgebende Schranken für den Finanzausgleich über das Jahr 2025 hinaus erlässt. Diese Anträge betreffen Bestimmungen, welche zumindest eine bessere Abfederung dieses neuen NFA erlauben.

Zu Artikel 9 Absatz 2bis: Die Bundesmittel hier belaufen sich auf 280 Millionen Franken pro Jahr, wovon die Hälfte, 140 Millionen Franken, gemäss Entwurf des Bundesrates ab 2022 dauerhaft für die Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs eingesetzt wird. Diese dauerhafte Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs wird von den städtischen Kantonen seit je gefordert. Sie bedeutet das Ende einer paritätischen Aufteilung zwischen dem soziodemografischen und dem geografisch-topografischen Lastenausgleich. Mit anderen Worten: Man nimmt den ärmsten Kantonen etwas weg und gibt es den reichsten, städtischen Kantonen. Eine Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs kann nur als Kompromisslösung akzeptiert werden, wenn sie bis 2025 befristet ist, und eine allfällige Weiterführung dieser Massnahme nach 2025 muss an die Ergebnisse der Wirksamkeitsanalyse des NFA und der Staf geknüpft werden. Wir wissen heute nicht, wie die Situation dannzumal ausschauen wird.

Zu Artikel 19c, es geht da um die temporären Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone: Auch hier belaufen sich die Bundesmittel auf 280 Millionen Franken, wovon die Hälfte, 140 Millionen, als temporäre Massnahme zur Abfederung des Übergangs zum neuen System an die ressourcenschwachen Kantone verteilt wird. Artikel 19c Absatz 3 sieht vor, dass diese Mittel pro Kopf der Bevölkerung verteilt werden. Diese Verteilung macht in einem Ausgleichssystem, wie es der NFA ist, keinen Sinn und benachteiligt die schwächsten Kantone klar. Ich verweise auf das von den Kollegen Levrat und Hêche bereits Gesagte. Sie ermöglicht es Nehmerkantonen, die nahe am Durchschnitt liegen, ich erwähne sie nicht namentlich, Ausgleichszahlungen einzustreichen, die weit über ihrem effektiven Verlust liegen.

Das krasseste Beispiel ist ein Kanton aus der Westschweiz. Eine kleine Verringerung des Ressourcenausgleichs von sage und schreibe 600 000 Schweizerfranken wird durch Abfederungsmassnahmen von 26 Millionen im Jahre 2022 kompensiert. Das ist ein Plus von 25,5 Millionen; dazu kommt noch eine Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs um weitere 26,5 Millionen Franken. Dieser Kanton erhält einen "Gesamtertrag" von 52 Millionen, weil beim Ressourcenausgleich eine kleine Verschlechterung eingetreten ist. Das kann es nicht sein, das ist eine krasse Anomalie, die in einem Finanzausgleichssystem nichts zu suchen hat.

Die Verteilung der Abfederungsmassnahmen muss auf der Grundlage der Verluste erfolgen, die sich aus der Einführung der neuen Referenzwerte ergeben, wie dies der Minderheitsantrag verlangt. Man kann nicht von Abfederungsmassnahmen sprechen, wenn gewisse Kantone "Gewinne" einstreichen und wenn jene, welche die grössten Verluste hinnehmen müssen, nur sehr begrenzt entschädigt werden.

Der Bundesrat sieht zudem eine progressive Verteilung vor, die ihren Höchstwert im Jahr 2022 erreicht. Von 2023 bis 2025 wird sie schrittweise gesenkt und dann aufgehoben. Die Abfederungsmassnahmen müssen gleichmässig auf den gesamten Zeitraum verteilt werden. Es darf keine degressive Verteilung eingeführt werden, welche de facto die Aufhebung der Abfederungsmassnahmen bereits vorwegnimmt. Der Bundesrat hält in seiner Botschaft denn auch Folgendes fest: "Vor Ablauf dieser sechs Jahre ist zu prüfen, ob diese Übergangshilfe fortgesetzt werden soll. Mittel, die nicht mehr für die Übergangshilfe verwendet werden, sollen zugunsten der Kantone eingesetzt werden."

Die Auswirkungen des NFA gepaart mit jenen der Staf sind Grund genug, um eine Fortsetzung der temporären Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone am Ende der Zeitperiode 2020–2025 zu prüfen. Fixieren Sie nicht bereits jetzt eine Abschaffung dieser Abfederungsmassnahmen, wenn wir nicht einmal im Geringsten die Auswirkungen der Staf kennen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Abänderungsanträgen der Minderheit Fournier zuzustimmen. Dann könnte ich mit einem solchen historischen eidgenössischen Kompromiss leben, andernfalls muss ich diese Vorlage ablehnen.

Kuprecht Alex (V, SZ): Gestatten Sie mir, eine kurze Replik zum Votum von Herrn Hösli zu machen. Ich bin froh, dass bei mir der politische Alzheimer noch nicht eingekehrt ist. Ich erinnere mich noch sehr gut daran, wer im September 2015 in diesem Saal die zitierte Aussage gemacht hat. Ich möchte diese Wette nun einlösen; es scheint offensichtlich, dass ich sie verloren habe. Wenn man eine Wette verliert, dann hat man sie gefälligst



einzelnen. Allerdings möchte ich noch das Ergebnis der heutigen Gesamtabstimmung abwarten.

Wenn Sie einverstanden sind, Herr Hösli, dann möchte ich – damit wir in den Boulevardmedien nicht der Trunkenheit bezichtigt werden – noch die Standesvertreterin und den Standesvertreter des Kantons Jura einladen und die beiden Standesherren des Kantons Wallis, damit sie etwas zum Runterspülen bekommen, auch wenn ich bei Ihrer Flasche, Herr Rieder, wohl nicht eingeladen sein werde.

Bischofberger Ivo (C, AI): Ich habe jetzt den ganzen Morgen zugehört. Ich denke, es ist wichtig, sich an eine Situation zu erinnern, die wir in der Session fast täglich erleben: Wir kommen durch den Haupteingang in dieses Gebäude, dabei begegnen wir den beiden Bronzefiguren. Da haben wir den historischen Geschichtsschreiber, einen greisen Mann, der uns ein Buch entgegenhält. Er will zeigen, dass hier auch bereits in der Vergangenheit Politik gemacht wurde.

Ich habe mir die Mühe genommen, die Unterlagen zu studieren, die 2008 zu dieser Vorlage, zum NFA geführt haben. Es scheint mir wichtig, dass wir uns folgender "übergeordneter Kompromisse", wie sie damals genannt wurden, im

AB 2018 S 928 / BO 2018 E 928

Folgenden noch einmal bewusst werden. Diese wichtigen Eckpunkte lauteten: "Es wird das einstimmige Ziel verfolgt, das finanzielle Gefälle zwischen den Kantonen abzubauen. Der NFA stellt eine zentrale Grundlage dar für einen fairen Wettbewerb zwischen den Kantonen. Dieser Ausgleich ist staatspolitisch angezeigt, ist eminent wichtig, denn die Unterschiede zwischen den Kantonen sind Ausdruck der unterschiedlichen strukturellen und wirtschaftlichen Ausgangslagen. Die gefundenen Instrumente für den Lastenausgleich sorgen für die Abgeltung von Sonderlasten der Berggebiete und der städtischen Zentren. Der NFA hilft uns auch in Zukunft in all seinen Kompromissen nicht nur, die Gefälle zwischen den Kantonen zu verringern, er stärkt auch die kantonale Finanzautonomie und stellt deshalb einen zentralen Baustein des Föderalismus, der Konkordanz dar und ist damit eminent wichtig zur Aufrechterhaltung des nationalen Zusammenhaltes."

Es tut not, und es tut auch gut, uns an diese Eckwerte, die vor zehn Jahren Gültigkeit hatten, auch heute zu erinnern. Ich bitte Sie deshalb, bei Artikel 9 Absatz 2bis und Artikel 19c Absätze 2 und 3 der Mehrheit zu folgen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wenn wir Besuche aus dem Ausland empfangen oder wenn ich selbst auf Besuch bei Finanzministerkollegen bin, dann muss ich immer zwei Dinge erklären: Das eine ist die Schuldenbremse, und da staunt man, dass wir eine Verfassung haben, an die man sich sogar hält; das andere ist der NFA, und da wundert man sich, dass wir einen Ausgleich zwischen so unterschiedlichen Konstellationen finden, wie es sie in der Schweiz gibt. Wir werden für diese beiden Instrumente bewundert.

Damit ist eigentlich schon gesagt, dass wir hier nicht nur eine finanzielle Vorlage haben, sondern insbesondere eine von staatspolitischer Bedeutung. Ich bin sogar der Meinung, dass das Finanzielle etwas in den Hintergrund rückt und der staatspolitische Gedanke im Vordergrund steht. Ich habe das in den letzten zwei Jahren auch an sehr vielen Kommissionssitzungen in verschiedensten Konstellationen zwischen Geber- und Nehmerkantonen erfahren: Am Schluss kam immer zum Ausdruck, dass man hier einen staatspolitischen Kompromiss suchen muss.

Wir haben wirklich eine komplexe Vorlage und komplexe Verhältnisse, die wir unter einen Hut zu bringen versuchen. Der NFA besteht ja eigentlich aus drei Töpfen:

Der Topf für den geografisch-topografischen Ausgleich stand heute nicht zur Diskussion. Dieser Topf gleicht insbesondere die Lasten von Berggebieten und peripheren Gebieten aus. Dieser Topf ist sehr gut gespien; wenn Sie den Wirksamkeitsbericht lesen, sehen Sie: Er ist sogar tendenziell überfüllt. Hier finden wir einen Ausgleich topografischer und geografischer Hindernisse.

Der zweite Topf ist für den soziodemografischen Ausgleich da. Das ist der Topf, der die Lasten der Zentren ausgleichen soll, weil die Zentren überdurchschnittlich belastet werden. Frau Fetz hat darauf hingewiesen, dass dieser Topf aufgrund der verfassungsmässigen Vorgaben eigentlich nicht genügend gefüllt ist. Man könnte das auch anders sagen: Grossstädte oder Agglomerationen werden für ihre Lasten – im Sinn der ursprünglichen Vorlage – nicht genügend entschädigt. Das ist der soziodemografische Topf.

Der Haupttopf, über den wir sprechen, ist der Ressourcenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich versuchen wir, unterschiedliche Steuerbelastungen auszugleichen. Hier haben wir zu Beginn bei dieser Vorlage die Limite bei 85 Prozent gesetzt, die ausgeglichen werden sollen. Das hat sich bis auf 88 Prozent entwickelt. Das heisst, dass die Geberkantone mehr bezahlen mussten, als sie ursprünglich angenommen haben, und die Nehmerkantone mehr erhalten haben, als man ursprünglich dachte. Es ging also bis 88 Prozent. In diesem Ressourcenausgleich versucht man nun, eben wieder einen gewissen Ausgleich zu finden. Man entfernt sich



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



vom ursprünglichen Gedanken von 85 Prozent, sagt aber, 88 Prozent seien zu hoch, und der Kompromiss liegt bei 86,5 Prozent. Das ist der Kompromiss.

Das führt natürlich dazu, dass Nehmerkantone in Zukunft tendenziell weniger erhalten, als sie jetzt gerade erhalten. Sie erhalten aber mehr, als man ursprünglich dachte. Das ist der Kompromiss: 85 Prozent wurden angestrebt, 88 Prozent erreicht, und jetzt geht man auf 86,5 Prozent. Das ist der Nachteil für die Nehmerkantone, die damit weniger erhalten als jetzt aktuell. Aber die Nehmerkantone haben auch einen Vorteil, indem die 86,5 Prozent im Gesetz als Anspruch verankert werden. 86,5 Prozent ist nicht mehr ein Wert, der anzustreben ist, sondern er ist gesetzlich garantiert. Das ist langfristig auch ein Vorteil für die Nehmerkantone, die mit diesem Anteil rechnen können.

Das ist der Kompromiss, den wir eingehen. Damit werden die Geberkantone entlastet, und auch der Bund würde eigentlich entlastet. Der Kompromiss, den die Kantone vorschlagen, ist, dass die Nehmerkantone entlastet werden, aber der Bund zum Abschluss des Kompromisses seinen Anteil weiter bezahlt. Wir sprechen hier jetzt aus Sicht des Bundes von 280 Millionen Franken. So viel müssten wir eigentlich mit der neuen Regelung weniger bezahlen. Wir sind aber bereit, im Sinne eines Kompromisses diese 280 Millionen Franken weiter zuhanden der Kantone einzuschiessen, damit der Kompromiss steht.

Die Schwierigkeit bei dieser Vorlage ist: Wir haben nicht nur das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zu regeln, viel schwieriger ist das Verhältnis unter den Kantonen, das nicht aus dem Gleichgewicht geraten soll. Ich komme selbst aus einem Geberkanton. Ich höre die harte Kritik, dass man einen Bundesrat nach Bern schickt, der diese Ströme nicht endlich unterbindet. Und in den Nehmerkantonen sagt man, man würde schon noch etwas mehr nehmen. Das Verhältnis unter den Kantonen ist für einmal staatspolitisch viel schwieriger als das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.

Nun komme ich zurück zu diesen 280 Millionen Franken: Hier haben wir eine Verfassungsgrundlage. Wenn wir und Sie vom Bund her bereit sind, die 280 Millionen Franken bei diesem Kompromiss zu geben, brauchen wir dazu eine Verfassungsgrundlage. Wie das bereits ausgeführt wurde, haben wir mit dem soziodemografischen Topf die Möglichkeit, Mittel einzuspeisen. Die Kantone schlagen vor, dass wir von den 280 Millionen Franken 140 Millionen, also die Hälfte, in den soziodemografischen Topf einspeisen. Für die anderen 140 Millionen Franken haben wir eigentlich keine Verfassungsgrundlage, weil der Ressourcentopf gemäss Verfassung praktisch gefüllt ist.

Die Kantone haben dann einen Kunstgriff angewendet und ein Rechtsgutachten erstellen lassen. Dieses Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass es möglich ist, in den Ressourcenausgleich vorübergehend noch Zahlungen zu leisten. Das Bundesamt für Justiz hat sich mit dem Gutachten der Kantone schwergetan, hat ihm aber am Schluss auch zugestimmt und gesagt, es sei als Übergangslösung denkbar. Der Bundesrat hat es dann so deklariert, dass er sagte, dass die Übergangslösung abnehmend, also degressiv, ist. Damit meinen wir, dass es gelungen ist, zuhanden der Nehmerkantone diese durchschnittlich 140 Millionen Franken in den Ressourcenausgleich einfließen zu lassen, aber sie sind befristet, und es ist degressiv. Mehr liegt aufgrund der Verfassung nicht drin. Das ist der Kompromiss, den wir ausgearbeitet haben, und dem bitte ich Sie zuzustimmen.

Wenn Sie den Antrag der Minderheit Fournier annehmen, dann wollen Sie an diesem Kompromiss ganz am Schluss noch etwas ändern. Diese Geschichte ist ja mit den Kantonen und unter den Kantonen mit einer ganzen Reihe von Kompromissen entstanden. Man hat einem Punkt zugestimmt und hat aber einen nächsten Kompromiss gefordert. Wenn Sie jetzt einen Kompromiss auflösen, dann gibt es eine Kettenreaktion. Sie können eine Lawinenverbauung nehmen oder einen Holzstoss: Wenn Sie das unterste Holz entfernen, dann rutscht alles nach, und die Beige gerät aus den Fugen. Diese Gefahr besteht, wenn Sie das Paket aufschnüren. Alle Vorschläge und alle Überlegungen, die ich heute gehört habe, haben wir in diesen Kommissionen mehrmals diskutiert und geprüft und immer wieder verworfen, weil sie am Schluss nicht mehrheitsfähig waren. Ich denke, hier besteht schon auch eine staatspolitische Verantwortung für den Bundesrat; Sie müssen das selbst beurteilen.

Vor vier Jahren sagten wir den Kantonen, sie sollten sich auf eine Lösung einigen; sollten sie eine Lösung finden,

AB 2018 S 929 / BO 2018 E 929

würden wir diese unterstützen. Das war das Versprechen. Die Kantone haben eine Kommission eingesetzt, deren erster Vorschlag hochkant gescheitert ist; sie mussten eine zweite Runde einschalten. Was jetzt vorliegt, ist eigentlich ein Kompromiss der Kantone. Es ist beachtlich, dass 22 von 26 Kantonen diesem Kompromiss zustimmen, 2 enthalten sich, und 2 lehnen ihn ab. Ich habe durchaus Respekt vor den Gründen für eine Ablehnung. Je nachdem, aus welcher Optik man es beurteilt, kann man den einen oder den anderen Mangel



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



feststellen. Aber das kann jeder Kanton tun, wenn er seine spezielle Lage beurteilt.

Ich glaube, das Gesamtpaket ist einerseits der Versuch, finanzielle Gerechtigkeit zu schaffen, aber es ist keine exakte Wissenschaft. Es ist vor allem ein staatspolitischer Akt, ein Gleichgewicht zwischen so unterschiedlichen Kantonen zu schaffen. Nehmen Sie Zürich mit 1,3 Millionen Einwohnern und einen kleinen Kanton mit unterschiedlicher Steuerbelastung, mit unterschiedlichen topografischen Bedingungen, mit unterschiedlichen Zentrumslasten. Da kann es keine mathematische Genauigkeit geben; es braucht ein finanzielles Mass, und es braucht den staatspolitischen Kompromiss. Das ist hier gelungen, Sie sollten dem zustimmen.

Wir haben die Möglichkeit, die Wirksamkeit wieder zu überprüfen. Wir schlagen vor, die Evaluationsphase auf sechs Jahre auszudehnen, damit wir auch die Konsequenzen der Steuervorlage 17 berücksichtigen können: Es ist durchaus möglich, dass es zu Verschiebungen kommt, die man dann wieder berücksichtigen muss.

Wir haben auch mit den Zeta-Faktoren – das betrifft die Standesinitiative Luzern 17.316 – in der Steuervorlage mindestens gegenüber dem jetzigen Zustand eine wesentliche Verbesserung für die Ansiedlung erzielt. Es ist nichts perfekt in diesem Land, aber es wird optimiert. Mit diesen Zeta-Faktoren haben wir einen Schritt getan, um diesen Ausgleich zu verbessern. Je nachdem, aus welcher Optik man es betrachtet, ist es nicht das Maximum, aber es ist eben auch ein Schritt, um den Ausgleich weiter zu optimieren. Wir zementieren das ja auch nicht auf ewig; wir müssen das selbstverständlich wieder beurteilen im Wirksamkeitsbericht. Wir werden schon in vier Jahren damit beginnen müssen, damit wir Ihnen rechtzeitig Bericht erstatten können.

Ich denke, es ist eine Vorlage, die lange unterwegs war, die immer wieder verworfen wurde, bei der man immer wieder Kompromisse gesucht hat. Der Kompromiss, der heute vorliegt, ist vor allem ein Verständnis unter den Kantonen, die so unterschiedliche Voraussetzungen haben. Wir sollten, meine ich, das respektieren und der Vorlage als Ganzes so zustimmen. Ich bitte Sie, sie nicht aufzuschnüren, weil alles nachrutscht, wenn Sie ein Holzstück aus der Beige nehmen. Dann besteht die Gefahr, dass wir von vorne beginnen müssen. Ob es noch einmal gelingt, das in dieser Form abzuschliessen, bin ich mir nicht sicher, weil die Spannung immer vorhanden war und auch jetzt noch ein bisschen da ist – wir spüren das ja.

In diesem Sinne bitte ich Sie, einzutreten, die Minderheitsanträge abzulehnen und der Vorlage zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Bei Artikel 3 geht es um den Alpha-Faktor; über diesen haben wir noch nicht gesprochen. Es ist hier eine neue Methode zur Berechnung des Faktors Alpha implementiert, das heisst, dass bei der Berücksichtigung der Vermögen der privaten Haushalte im Ressourcenpotenzial – im



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



Vergleich zu den Einkommen – der übrigen steuerlichen Ausschöpfung Rechnung getragen wird. Vermögenssteuer und Gewinnsteuer werden also unterschiedlich behandelt. Mindestens trägt man dem jetzt Rechnung; auch das ist unbestritten geblieben.

Angenommen – Adopté

Art. 3a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Zu Artikel 3a, der ja der Kern dieser Vorlage ist: Hier wird das Ressourcenpotenzial mit 86,5 Prozent – das ist die Mindestausstattung – im Gesetz festgeschrieben. Das hat eben den Vorteil, dass sie inhaltlich gekoppelt ist mit dem Bedarf und der Grösse des Finanzausgleichs. Das ist ein ganz wichtiger Vorzug.

Wenn sich die Disparitäten zwischen den Kantonen vergrössern, vergrössert sich der Finanzausgleichstopf. Bisher war das eine politisch festgelegte Grösse, die zudem willkürlich festgelegt wurde. Wenn die Disparitäten zwischen den Kantonen abnehmen, wird der Finanzausgleich natürlich wieder kleiner. Das ist durchaus so gewollt: Wenn der NFA sein Ziel erreicht, kann er zurückgefahren werden; wenn er das Ziel verfehlt, muss der Betrag hinaufgefahren werden. Das ist eigentlich das Beste an diesem System, das zugegebenermassen ja nicht perfekt ist, wie wir auch im Rahmen der Eintretensdebatte gehört haben.

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.075/2684)

Für Annahme der Ausgabe ... 41 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 4 Abs. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4 al. 2, 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Genau hier wird der Beitrag der ressourcenstarken Kantone festgelegt, und zwar auf das verfassungsmässige Minimum von zwei Dritteln des Bundesbeitrages. Absatz 3 legt dann fest, dass die ressourcenstarken Kantone jeweils einen einheitlichen prozentualen Anteil auf demjenigen Ressourcenpotenzial pro Kopf entrichten, das über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Das entspricht auch der geltenden Regelung.

AB 2018 S 930 / BO 2018 E 930

Hier kann ich gleich noch den Hinweis auf die nächsten Artikel machen, "Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich" und "Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs", also auf die Artikel 5 und 6, die ja aufgehoben werden sollen. Diese Bestimmungen werden allesamt durch Artikel 3a und Artikel 4 Absätze 2 und 3, über die ich jetzt rede, ersetzt.

Angenommen – Adopté





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.075/2685)

Für Annahme der Ausgabe ... 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

Art. 5, 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 8 Abs. 2 Bst. c-e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 8 al. 2 let. c-e

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Hier verweise ich einfach auf die drei Kriterien, die aus dem soziodemografischen Lastenausgleich gestrichen werden. Nicht mehr Kennzeichen für eine hohe Belastung sollen die drei Bereiche Jugendliche mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen, Arbeitslose und Suchtmittel-abhängige sein. Das heisst nicht, dass das nicht auch Belastungen wären. Sie sind aber entweder so gering, dass sie nicht relevant sind, oder die statistische Erhebung ist problematisch. Man hat diese Kriterien eher aus technischen Gründen herausgenommen und nicht, weil sie inhaltlich nicht hier hineingehören würden.

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2, 2bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Fournier, Levrat)

Abs. 2bis

Die Beiträge an den soziodemografischen Lastenausgleich erhöhen sich im Jahr 2021 um 80 Millionen Franken und im Zeitraum von 2022 bis 2025 um 140 Millionen Franken. Diese Erhöhung wird nicht an die Teuerung angepasst.

Art. 9

Proposition de la majorité

Al. 1, 2, 2bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Fournier, Levrat)

Al. 2bis

Les contributions destinées à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographi-



ques augmentent de 80 millions de francs en 2021 et de 140 millions de 2022 à 2025. Cette augmentation n'est pas adaptée au renchérissement.

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Hier geht es um die Dotation des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs. Diese wird aber nicht mehr für vier Jahre mittels eines Bundesbeschlusses bestimmt, sondern per Gesetz festgelegt. Die Grundlage hierfür wird in den Absätzen 1 und 2 von Artikel 9 gelegt. Die Dotation wird wie bisher mit der Teuerung fortgeschrieben. Zusätzlich wird der in Absatz 2 genannte Beitrag an den soziodemografischen Lastenausgleich im Jahr 2021 um 80 Millionen Franken und in den Folgejahren um 140 Millionen Franken erhöht, wie dies mit Absatz 2bis beantragt wird. Diese Erhöhung erfolgt jedoch erst nach der Berechnung gemäss Absatz 2 und wird nicht an die Teuerung angepasst.

Zu Absatz 2bis kann ich einfach festhalten, dass dieser Beitrag nun ja aufgestockt wird. Es wurde verschiedentlich moniert, er sei zu knapp bemessen. Darum hat man ihn aufgestockt. Hier drin enthalten ist auch der Ansatz des Bundesrates respektive das Entgegenkommen mit den insgesamt 280 Millionen Franken, die der Bundesrat bereit ist, ins System einzugeben; auch die Kommission ist dazu bereit. Damit hat man eben dem historischen Kompromiss, wie ich ihn genannt habe, erst zum Durchbruch verhelfen können. Das hat sozusagen den gordischen Knoten gelöst.

Der Bundesrat war anfänglich dagegen, bekämpfte das, konnte sich dann aber mit der Degression und der Befristung einverstanden erklären. Gegen diese degressive Auslegung hatte dann auch das Bundesamt für Justiz nichts mehr einzuwenden. Das ist eben wichtig, und damit ist das angesprochene Gutachten der KdK von Herrn Waldmann eben hier auch berücksichtigt, das sagt, dass unter gewissen Umständen diese Mittel gesprochen werden können. Darum haben wir auf die Degression gepocht.

Ich bitte Sie, das wegen dieser Verteilung nicht unnötig zu gefährden. Es ist ja gleichwohl so, dass das System für die Kantone absolut berechenbar bleibt. In der Summe kommt ja gleich viel rein. Nur geht es eben am Schluss abwärts. Es scheint mir wichtig, dass wir bei diesem System bleiben, vor allem auch, weil wir dann die Verfassung keinesfalls ritzen und, wie gesagt, dem Kompromiss Rechnung tragen.

Levrat Christian (S, FR): Je crois que Monsieur Comte a raison: on a affaire à une forme de croyance presque religieuse dans la lettre présentant l'accord entre les cantons. J'ai entendu peu d'intervenants qui n'y ont pas fait référence, comme si elle avait une valeur presque biblique. Alors laissez-moi vous dire, comme catholique pratiquant, que j'ai pu constater régulièrement des évolutions dans le texte de la Bible. Pire, l'Eglise vient de modifier le texte du "Notre Père". Si l'Eglise peut modifier le texte du "Notre Père", si les Pères de l'Eglise ont pu modifier le texte et la lettre des évangiles, sous l'impulsion de saint Augustin ou, plus tard, de saint Thomas d'Aquin, j'ai peine à croire que notre conseil ne puisse pas faire de même. Mais je remarque qu'effectivement, les Pères de l'Eglise ont dû lutter contre la résistance des clercs, ceux qui considéraient que la traduction des textes des évangiles en langue vernaculaire, au hasard le français et l'allemand, était de nature à leur retirer leur autorité, laquelle se fondait sur un jargon plus ou moins incompréhensible pour le commun des mortels. En l'espèce, j'ai le sentiment que nous sommes dans un débat assez similaire et je m'abstiendrai de désigner, au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux, qui sont les clercs réactionnaires et qui sont les Pères de l'Eglise qui voient les textes évoluer.

Ceci dit, ce qui me paraît être le plus important est qu'avec cette minorité, on ne touche pas au texte de l'accord entre les cantons. Il me semble que la seule chose que l'on fait est de débattre des caractères d'imprimerie ou de l'illustration de la couverture du compromis qui a été passé.

D'abord, les cantons se sont mis d'accord sans inclure dans l'accord qui est le leur le montant de 280 millions de francs amené par la Confédération. Monsieur le conseiller fédéral Maurer l'a rappelé: au départ et jusqu'à assez récemment en fait, la Confédération était tout simplement d'avis que ces

AB 2018 S 931 / BO 2018 E 931

280 millions de francs constituaient une économie et qu'elle était en droit de les garder, qu'il n'y avait pas du tout motif à les injecter dans le système péréquatif. Ce n'est que par la suite que la Confédération s'est laissé convaincre que, pour soulager la charge qui pesait sur les cantons les plus faibles, elle pouvait investir ces 280 millions de francs. Donc c'est un élément qui ne relève pas de l'accord entre les cantons. C'est le premier point.

Je vous l'ai dit: cela ne concerne pas les cantons contributeurs – ils ne vont pas payer un centime de plus; il y aura une majorité de bénéficiaires parmi les cantons que nous représentons; et cela corrige un résultat choquant, qui a été évoqué plusieurs fois: le canton de Vaud voit ses pertes compensées à hauteur d'un facteur



43!

Ensuite, l'avis de droit qui a été soumis par la Centrale de compensation et qui a été confirmé par l'Office fédéral de la justice ne repose pas sur la dégressivité des montants attribués aux cantons, il repose sur le caractère provisoire de cette attribution. Donc ce que disent le professeur Waldmann et les représentants de l'Office fédéral de la justice, c'est que, en raison de la limite constitutionnelle, on doit effectuer un réexamen à intervalles réguliers du montant qui est attribué. Ils ne disent pas du tout que le montant doit être dégressif; c'est une création du Conseil fédéral qui, lui, a considéré qu'il fallait le faire de manière dégressive. On n'est pas obligé du tout d'entrer dans cette logique.

Enfin, mon dernier argument, c'est qu'il doit y avoir une forme d'équilibre entre le traitement fait des 140 millions de francs consacrés aux charges sociodémographiques et celui des 140 millions consacrés à la péréquation des ressources. S'il y a cet équilibre, il n'y a pas de raison de ne pas soumettre les deux parties de cette balance à un réexamen après six ans pour finalement décider, tous les six ans, de prolonger ces mesures et l'apport de la Confédération.

Voilà les trois raisons pour lesquelles je vous propose de suivre la minorité Fournier. Premièrement, on ne touche pas du tout à l'accord entre les cantons, qui est complètement exclu de cette question. Deuxièmement, il est juridiquement possible de le faire de manière transitoire et non pas de manière dégressive. Troisièmement, il doit y avoir une forme d'égalité de traitement entre ces deux fois 140 millions de francs qui sont attribués, pour les uns, plutôt pour les cantons villes et les cantons contributeurs, pour les autres, pour les cantons les plus faibles.

Fetz Anita (S, BS): Einfach ein kleiner Hinweis zu dem, was Sie jetzt hier machen: Wenn der Minderheitsantrag durchkommt, dann sprengen Sie den Kompromiss der Kantone! All die netten Ausführungen meines sehr geschätzten Kollegen Levrat sind eigentlich nur eine süsse Sauce, um einen übeln Streich zu verbergen. Es geht letztlich ja darum: Indem wir das Ressourcenpotenzial auf 86,5 Prozent erhöht haben, kommen sämtliche Nehmerkantone auf mehr als die ursprünglich vorgesehenen 85 Prozent des Durchschnitts. Teil des Kompromisses ist, dass die sehr schlechte Abgeltung für die soziodemografische Komponente minimal erhöht wird. Ich habe es Ihnen beim Eintreten gesagt: Das Verhältnis der soziodemografischen Sonderlasten zu den geografisch-topografischen Sonderlasten ist etwa 80 zu 20; die Abgeltung ist aber fifty-fifty. Jetzt wollen Sie die 140 Millionen Franken, die notabene nicht von den Kantonen, sondern vom Bund kommen, auch noch wegnehmen. Dann wäre der Kompromiss gesprengt.

Einfach ein Hinweis an die Nehmerkantone: Einige der Nehmerkantone profitieren selbstverständlich auch von der minimalen Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs. Ich meine, sie haben ja auch Städte mit Sonderfaktoren.

Deshalb bitte ich Sie inständig, diesen Minderheitsantrag abzulehnen und den Kompromiss der Kantone zu unterstützen. Sonst werden wir wieder die grossen Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre haben.

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Erlauben Sie mir, dass ich hier noch einmal nachhake, weil das vielleicht nicht überall ganz klar ist. Ich betone noch einmal: Die Mittel, diese 280 Millionen Franken, die beim Bund freigespielt werden, bleiben volumnfänglich im System – mindestens für die Periode, über die wir jetzt entscheiden. Da haben wir keine Differenz.

Wir beraten ja jetzt Artikel 9 Absatz 2bis, und der ist mit Artikel 19c Absatz 2 verbunden. Wenn Sie sich diesen Artikel ansehen, kann ich auch auf die Zahlen verweisen und muss es nachher nicht mehr sagen: Die Mittel betragen für das Jahr 2021 – das ist ein Übergangsjahr – 80 Millionen Franken, 2022 sind es 200 Millionen, 2023 dann 160 Millionen, 2024 sind es 120 Millionen und 2025 noch 80 Millionen Franken.

Die 140 Millionen Franken durchschnittlich pro Jahr sind als Übergangshilfe an die ressourcenschwachen Kantone geplant, und zwar verteilt pro Kopf. Darüber diskutieren wir ja dann nachher. Ich bin mit Ihnen einig, dass das System nicht perfekt ist. Es hat hier störende Elemente drin. Aber letztlich können Sie doch nicht von einer Übergangshilfe sprechen und jedes Jahr den gleichen Beitrag drin lassen. Dann ist es ja keine Übergangshilfe im System.

Wie gesagt, es ist für die Kantone berechenbar. Nach dem vierten Wirksamkeitsbericht werden wir uns ohnehin wieder treffen. Dann hat das System möglicherweise andere Mängel aufgedeckt, und dann sind wir froh, wenn gewisse freigespielte Mittel mindestens noch diskutiert werden können. Diese Diskussion müssen wir meines Erachtens aber nicht heute führen, sondern beim nächsten Wirksamkeitsbericht.

Dittli Josef (RL, UR): Wie Sie wissen, war ich ja Finanzdirektor eines jener Kantone, die vom NFA am meisten erhielten – und immer noch erhalten. Wenn ich jetzt rein nur auf den Kanton Uri schauen und sagen würde: "Ja gut, was ist für uns die beste Situation?", dann müsste ich jetzt eigentlich auf die Seite der Minderheit



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



gehen. Aber es geht hier bei diesem NFA und bei dieser Vorlage nun darum, solidarisch das Gesamtwerk mitzutragen. Der Kanton Uri ist bereit, und folglich bin es auch ich als Standesrepräsentant dieses Kantons, diesen Vorschlag und Kompromiss mitzutragen, im Sinne der Sache, im Sinne der Solidarität, im Sinne der guten Zukunft des NFA. Vor diesem Hintergrund ist diese Lösung, wie sie von der Mehrheit beantragt wird, sinnvoll.

Ich trage dies mit und bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Was Sie hier sehen, ist das Resultat von mindestens zehn Sitzungen in unterschiedlicher Zusammensetzung, zum einen Sitzungen der Arbeitsgruppe, zum andern Sitzungen mit Nehmer- und mit Geberkantonen und auch Sitzungen des Bundesrates.

Noch einmal: Zu Beginn stand die Frage, ob der Bundesrat einen zusätzlichen Beitrag leisten muss, um diesen Kompromiss zu retten. Der Bundesrat war anfänglich nicht dazu bereit. Ich habe nämlich auch noch Ihre Motion im Rucksack, wonach die gebundenen Ausgaben zu senken seien. Das hier wären ebenfalls gebundene Ausgaben, womit also ein Widerspruch zu dieser Motion bestünde. Trotzdem haben wir diesem Kompromiss aber zugestimmt. Er besteht, wie schon gesagt, darin, dass wir von den 280 Millionen Franken, um die wir eigentlich entlastet werden, die Hälfte in den soziodemografischen Lastenausgleich geben; das finden Sie in Artikel 9 Absatz 2bis.

Der Unterschied zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und dem Antrag der Kommissionsminderheit besteht darin, dass die Minderheit das auf 2025 begrenzen möchte. Die Mehrheit möchte hingegen, dass dies dauernd geschehe. Der Antrag, dass dies dauernd geschehe, ist durchaus berechtigt. Denn dieser soziodemografische Lastenausgleich wird nämlich schlechter, eigentlich ungenügend gespielen; darüber gibt der Wirksamkeitsbericht Auskunft.

Es ist eben wieder einer dieser Kompromisse, die auf dem Weg zum Endergebnis geschlossen werden. Würde dieser Kompromiss nicht eingegangen, würde das zu einer Kettenreaktion. Daher bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Das gilt dann auch für das andere, also für das gesamte Kompromisspaket. Der Bund ist bereit, zur Rettung des Kompromisses und in Wahrung des

AB 2018 S 932 / BO 2018 E 932

Gleichgewichts zwischen den Kantonen zusätzliche Beiträge zu leisten – die eine Hälfte für den soziodemografischen Lastenausgleich und die andere Hälfte für die ressourcenschwachen Kantone. Das ist das Gesamtkonstrukt, zu dem wir uns durchgerungen haben. Dieser Kompromiss vereint weitere Entscheide auf sich, sodass sich nicht das eine herausbrechen lässt. Ansonsten besteht die Gefahr – Frau Fetz hat darauf hingewiesen –, dass der gesamte Kompromiss auseinanderbricht. Das Ganze hängt an einem dünnen Faden. Es brauchte viel, die Kantone dazu zu bewegen, diesem Kompromiss zuzustimmen. Immerhin haben aber – noch einmal – 22 Kantone diesem Kompromiss zugestimmt; von diesen erhalten ganz viele bedeutend weniger Beiträge als vorher. Trotzdem ist man bereit, diesen Kompromiss mitzutragen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 34 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 8 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.075/2687)
Für Annahme der Ausgabe ... 44 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(1 Enthaltung)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 19 Abs. 8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



Art. 19 al. 8

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19a

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.075/2688)
Für Annahme der Ausgabe ... 45 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 19b

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Ein Hinweis: Hier wird der Wirksamkeitsbericht 2020–2025 geregelt. Er zieht sich über diese verlängerte Periode hin. Die einmalige Verlängerung auf sechs Jahre trägt den Anpassungen im Rahmen dieser Vorlage sowie der Reform der Unternehmensbesteuerung Rechnung. Der übernächste Wirksamkeitsbericht soll dann wieder eine Vierjahresperiode umfassen.

Angenommen – Adopté

Art. 19c

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Fournier, Levrat)

Abs. 2

Die Mittel nach Absatz 1 betragen:

- a. für das Jahr 2021 80 Millionen Franken;
- b. für den Zeitraum 2022 bis 2025 140 Millionen Franken pro Jahr.

Abs. 3

Die Mittel nach Absatz 1 werden an die ressourcenschwachen Kantone entsprechend den Verlusten verteilt, die sich für diese aus der Einführung der neuen Referenzwerte in Artikel 3a Absatz 2 ergeben. Ein Kanton verliert ...

Art. 19c

Proposition de la majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral



Proposition de la minorité

(Fournier, Levrat)

Al. 2

Les fonds mentionnés à l'alinéa 1 s'élèvent à:

- a. 80 millions de francs pour l'année 2021;
- b. 140 millions de francs par année pour les années 2022 à 2025.

Al. 3

Les fonds mentionnés à l'alinéa 1 sont répartis entre les cantons à faible potentiel de ressources proportionnellement aux pertes découlant de l'introduction des nouvelles valeurs de référence énoncées à l'article 3a alinéa 2. Un canton perd ...

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Bei Artikel 19c werden in den Absätzen 1 und 2 die Beiträge des Bundes an die Abfederungsmassnahmen für die ressourcenschwachen Kantone in der Übergangsperiode festgelegt. Für die Verteilung der Mittel ist der Bundesrat zuständig. Bei Absatz 2 hatten wir eine Differenz, über die wir bereits entschieden haben.

Absatz 3 bestimmt, dass die Mittel pro Kopf ausbezahlt werden. Zudem regelt dieser Absatz den Fall, dass ein ressourcenschwacher Kanton ressourcenstark wird. Falls dies eintrifft, wird gleich vorgegangen wie beim heutigen Härteausgleich. Der entsprechende Kanton verliert seinen Anspruch auf Zahlungen, und er erlangt diesen auch dann nicht wieder zurück, wenn er ressourcenschwach wird. In Klammern kann ich sagen: Da leide ich mit meinem Kanton beim Härteausgleich auch mit. Einmal draussen, kommt man nachher nicht mehr rein. Das System hat also durchaus auch seine Tücken, und das ist auch hier nicht anders. Gleichwohl, der entsprechende Kanton verliert also den Anspruch auf Zahlungen und erlangt ihn auch nicht wieder zurück. Anders als beim Härteausgleich kommen diese Mittel dann aber den verbleibenden ressourcenschwachen Kantonen zu, das heisst als Folgerung, dass der Bundesbeitrag konstant bleibt.

Levrat Christian (S, FR): Même si j'ai compris que le vote des représentants des cantons dans notre chambre ne différait que peu de la position adoptée par leur gouvernement cantonal et des instructions qu'ils ont reçues de celui-ci, je vais malgré tout faire une nouvelle tentative parce qu'il me semble que ce vote est un peu particulier.

D'abord, je tiens à ce que vous sachiez "d'où" je parle. Le canton de Fribourg, dans cette affaire, n'est concerné que marginalement. Cela ne fait pas de différence fondamentale qu'on répartisse les 140 millions de francs en tenant compte du chiffre de la population totale ou des pertes effectives générées par le système. Le canton qui est le plus concerné – qui plus est un canton qui m'est particulièrement cher puisque ce canton est dirigé de main de maître par une majorité de gauche – est le canton de Vaud. Cela a été dit à plusieurs reprises dans ce débat, le canton de Vaud, qui

AB 2018 S 933 / BO 2018 E 933

perdrait entre 600 000 et 700 000 francs dans l'opération, se verrait gratifié de plus de 25 millions de francs au titre du montant compensatoire. Sa perte serait donc compensée à 4300 pour cent, ou 43 fois. A l'inverse, dans le cas de cantons comme Glaris, le Jura ou le Valais, la perte générée par le changement de système ne serait compensée qu'à raison de 25 pour cent. Donc le système de compensation financière entre les cantons qui a été élaboré ici – je répète que ce n'est pas intégré dans le compromis mis au point par les cantons – fait que ce ne sont vraiment que les cantons bénéficiaires qui sont concernés. Le système élaboré ne compense la perte subie par les uns qu'à raison de 25 pour cent et par les autres à 4300 pour cent. Vous ne pouvez pas soutenir qu'un tel système de compensation fonctionne correctement. Même si mon canton n'est pas directement concerné, on est bien obligé de dire qu'on doit modifier les critères de répartition et faire en sorte que l'appui financier accordé par la Confédération aux cantons faibles soit fonction de la perte réelle subie par ces cantons et non pas de leur population totale.

C'est en raison de ce critère relatif à l'effectif de la population qu'il y a une surcompensation massive dans le cas du canton de Vaud. Cela me paraît être une question de bon sens, c'est une question qui, honnêtement, si nous ne discutions pas d'un accord entre les cantons, serait traitée en une minute dans notre conseil. On serait tous d'accord pour considérer, en une minute, qu'il n'est pas possible d'avoir une fois une compensation à 25 pour cent, et une autre fois une compensation à 4300 pour cent. Le système qu'on vous propose, qui est simple puisqu'il est orienté sur les pertes réelles des cantons, permettrait d'être beaucoup plus juste dans la manière dont cette loi est appliquée. Je le répète, comme représentant fribourgeois, je ne suis pas concerné au premier chef, mais je trouve que c'est une question de bon sens et qui devrait nous interpeller, quand bien



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



même nous avons reçu des instructions de nos cantons d'origine.

Français Olivier (RL, VD): Je me permets de dire que Monsieur Levrat a raison. Il a raison de dire que la répartition financière doit être corrigée, et je pense que la proposition de la minorité est juste sur ce point. Par contre, Monsieur Levrat a tort en ce qui concerne le canton de Vaud, qui dispose certes d'un exécutif de gauche, mais d'un Parlement de droite – c'est pourquoi il est bien géré! (*Hilarité*)
Je vous remercie de soutenir la proposition de la minorité.

Maurer Ueli, Bundesrat: Zu Absatz 2 habe ich schon Stellung genommen. Er enthält das degressive Element, das es braucht, damit wir, wie ich das schon erläutert habe, der Verfassung gerecht werden. Bei Absatz 3 gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Mittel zu verteilen. Je nach Kanton fällt die Verteilung besser oder schlechter aus. Was wir, der Bundesrat und die Mehrheit, Ihnen beantragen, ist die Mehrheitsmeinung der Kantone, und zwar die klare Mehrheitsmeinung. Ich bitte Sie auch hier, beim Antrag der Mehrheit zu bleiben, weil dieser der Mehrheitsmeinung der Kantone entspricht. Sie möchten die Verteilung so vornehmen. Das ist vielleicht, wie das ausgeführt wurde, nicht für alle Kantone das Optimum. Das gebe ich zu. Es entspricht aber der Mehrheitsmeinung.

Abs. 2 – Al. 2

Le président (Fournier Jean-René, président): La décision sur la proposition de la minorité à l'alinéa 2 a déjà été prise lors de la discussion sur l'article 9 alinéa 2bis.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit ... 33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 10 Stimmen
(1 Enthaltung)

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 18.075/2690)
Für Annahme der Ausgabe ... 42 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(3 Enthaltungen)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

Art. 20, 22; Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 20, 22; ch. II
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

German Hannes (V, SH), für die Kommission: Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung vor der Gesamtabstimmung: Ich verweise darauf, dass wir in der Kommission mit 10 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zugestimmt



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2018 • Sechste Sitzung • 04.12.18 • 08h15 • 18.075
Conseil des Etats • Session d'hiver 2018 • Sixième séance • 04.12.18 • 08h15 • 18.075



haben. Ich muss sagen: Ich habe diese Tabellen auch studiert, und ich hätte Mühe, wenn jemand aus einem Kanton, der mit Beiträgen von bis zu über 2000 Franken pro Kopf extrem profitiert, am Schluss das System des Finanzausgleichs, dieser Superinstitution zur Kohäsion in unserem Lande, mit einem Nein infrage stellen würde.

Das ist aber eine persönliche Bemerkung. Man hat es auch in der Kommission so gesehen, und darum haben sich dort selbst die Leute, die für andere Lösungswege gekämpft haben, am Schluss einen Ruck gegeben und sich lediglich der Stimme enthalten.

Ich bitte Sie also um Zustimmung in der Gesamtabstimmung, damit ein starkes Zeichen in den Nationalrat hinübergeht.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.075/2691)

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

Dagegen ... 3 Stimmen

(4 Enthaltungen)