



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:
finanzausgleich@efv.admin.ch

Basel, 18. Juni 2024

**Regierungsratsbeschluss vom 18. Juni 2024
Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2020-2025 des Finanzausgleichs zwischen
Bund und Kantonen; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. März 2024 haben Sie die Kantone eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2020-2025 Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Wirksamkeitsbericht zeigt, dass der Nationale Finanzausgleich (NFA) die kantonalen Unterschiede in der Ressourcenausstattung wirksam reduziert und zum Zusammenhalt des Landes massgebend beiträgt. Seit der Reform 2020 wird die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen direkt in der Dotation des Ressourcenausgleichs berücksichtigt.

Folgende Punkte sind hervorzuheben:

- Der Wirksamkeitsbericht nimmt eine Ex-Post-Betrachtung vor. Das Zusammenwirken der NFA-Reform und der Anpassungen aufgrund der STAF sowie die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer sind nicht Teil der Analyse. Erste Analysen zeigen, dass die Dotation durch die Reformen erhöht wird.
- Die Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs liegt auch nach der Aufstockung im Rahmen der Reform 2020 deutlich unter seinem Anteil an den Sonderlasten. Die soziodemografischen Sonderlasten werden damit weiterhin im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten ungenügend entschädigt. Die frei werdenden Mittel aus den temporären und ablaufenden Abfederungsmassnahmen sollen deshalb zur Aufstockung der Dotation des SLA verwendet werden.
- Wir begrüessen, dass die im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich geforderte Wirkungsanalyse der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) angegangen worden ist. Das Vorgehen geht aber zu wenig und es braucht weitere Arbeiten in diesem Bereich.
- Die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesaktivitäten zeigt, dass jeder Kanton der beim Finanzausgleich Nettozahler ist, auch beim Bundeshaushalt Nettozahler ist. Gleichzeitig sind jene Kantone die beim Finanzausgleich Nettoempfänger sind, mehrheitlich auch Nettoempfänger der Bundesaktivitäten. Dies reduziert die Unterschiede in

der Ressourcenausstattung zusätzlich und ist in der Beurteilung der Zielerreichung zu berücksichtigen.

Wir schlagen für den nächsten Wirksamkeitsbericht 2026-2029 u.a. folgende Prüfaufträge vor:

- Das Zusammenwirken der Reform 2020 (Mindestausstattung), der Anpassungen aufgrund der STAF (Einführung der Zeta-Faktoren) und der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer auf die Dotation des Ressourcenausgleichs soll vertieft analysiert werden.
- Eine Berücksichtigung der Standortmassnahmen (im Rahmen der OECD-Mindeststeuer) im Ressourcenausgleich soll geprüft werden.
- Die interkantonale Zusammenarbeit soll auch im Wirksamkeitsbericht 2026-2029 u.a. mit dem Themenbereich «Lastenausgleich im Hochschulbereich» ein Schwerpunkt-Thema sein. In den verschiedenen Bereichen sollen die Kostendeckungsgrade erhoben werden.
- Sofern die Mittel aus den auslaufenden Abfederungsmassnahmen nicht zur Erhöhung der Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) eingesetzt werden, sollen weitere Varianten zur Erhöhung der Dotation des SLA geprüft und umgesetzt werden.

2. Beantwortung der Vernehmlassungsfragen

Ressourcenausgleich:

1. *Die garantierte Mindestausstattung von 86.5% des nationalen Durchschnitts soll beibehalten werden.*

Der Wirksamkeitsbericht konnte aufgrund der Zeitperiode das Zusammenwirken der NFA-Reform (Mindestausstattung) und Anpassungen aufgrund der STAF (Einführung der Zeta-Faktoren) noch nicht vertieft analysieren. Er zeigt jedoch bereits in einer Prognose, dass die Dotation des Ressourcenausgleichs durch das Zusammenwirken der beiden Reformen ab 2025 voraussichtlich deutlich höher sein wird als im alten System. Die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer wird die Mindestausstattung und die Dotation des Ressourcenausgleichs zusätzlich erhöhen. Eine Mindestausstattung von 86.5% begünstigt damit die ressourcenschwachen Kantone und belastet den Bund und die ressourcenstarken Kantone. Diese Entwicklung ist im Auge zu behalten, im nächsten Wirksamkeitsbericht zu analysieren und Massnahmen zu treffen.

2. *Die Berechnungsmethode der massgebenden Steuerrepartitionen soll angepasst werden.*

Die vorgeschlagene Anpassung der Berechnungsmethode der massgebenden Steuerrepartitionen stellt methodisch eine Verbesserung dar.

Lastenausgleich:

3. *Die Festlegung der Mittel im Lastenausgleich erfolgt unverändert gemäss Artikel 9 FiLaG.*

Mit den bestehenden Lastenausgleichsgefässen sollen die Sonderlasten abgegolten werden. Der Anteil der soziodemografischen Sonderlasten an den gesamten Sonderlasten hat seit Beginn des NFA deutlich zugenommen. Er nahm von 73% im 2006 stetig zu. In der vorliegenden Beobachtungsperiode stieg er weiter von 81.6% im 2022 auf 84.1% im 2025. Geografisch-topografische Sonderlasten machen somit heute nicht einmal mehr 16% der Sonderlasten aus.

Aus wissenschaftlicher Sicht müsste die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme sich nach dem Verhältnis der tatsächlichen Sonderlasten richten. Politisch festgelegt flossen jedoch seit Beginn des NFA 2008 bis 2021 50 Prozent der Gesamtdotation in den GLA und 50 Prozent in den SLA. Der Anteil des SLA an der Gesamtdotation liegt auch nach der Erhöhung der Dotation des SLA im 2022 lediglich bei rund 58%. Der politisch festgelegte Wert weicht damit weiterhin deutlich vom effektiven Verhältnis der drei Kategorien von Sonderlasten ab. Während

beim GLA rund 30% der Sonderlasten abgegolten werden, sind es beim SLA A-C nur 14% und beim SLA F nur 5.5%. Damit werden die Kantone mit ungünstiger Bevölkerungsstruktur und insbesondere diejenigen mit bedeutenden Städten im Vergleich zu den Bergkantonen generell schwach entschädigt. Die geografisch-topografischen Sonderlasten werden viel höher entschädigt als die soziodemografischen Sonderlasten.

Die frei werdenden Mittel aus den temporären und ablaufenden Abfederungsmassnahmen sollen zur Aufstockung der Dotation des SLA verwendet werden (siehe auch Antwort auf Frage 6).

4. *Die Gewichtung der Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich soll in der FiLaV festgeschrieben werden.*

Im Sinne einer temporären Lösung bis zu den Analysen der Methodik des Lastenausgleichs im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2026-2029 kann dieser Massnahme zugestimmt werden.

Bei einer Prüfung der Indikatoren im nächsten Wirksamkeitsberichts ist zu beachten, dass der jetzige Indikator für die Kernstädte (Einwohnerzahl, Siedlungsdichte, Beschäftigungsdichte) die Grenzgänger nicht oder ungenügend berücksichtigt.

Härteausgleich:

5. *Der Härteausgleich soll nicht aufgehoben werden, sondern weiterhin jährlich um 5% reduziert werden.*

Der Härteausgleich sollte den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich erleichtern. Die lange Übergangsfrist wirkt jedoch vor allem als Besitzstandsgarantie. Neuere temporäre Abfederungsmassnahmen haben eine viel kürzere Zeitdauer. Eine Verkürzung der Übergangsfrist des Härteausgleichs wäre grundsätzlich vertretbar und würde den Bundeshaushalt entlasten.

Temporäre Abfederungsmassnahmen:

6. *Die temporären Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone sollen nach deren Auslaufen im Jahr 2025 definitiv beendet werden.*

Es bestehen mit dem Härteausgleich (bis 2034), den STAF-Ergänzungsbeiträgen (bis 2030) und den Abfederungsmassnahmen aus der Optimierung des NFA (bis 2025) drei Gefässe, deren Zusammenwirken komplex und intransparent ist. Die temporären Abfederungsmassnahmen an die ressourcenschwachen Kantone laufen 2025 aus. Eine Weiterführung der Abfederungsmassnahmen für die ressourcenschwachen Kantone ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich und angesichts des Wachstums der Dotation des Ressourcenausgleichs auch nicht notwendig.

Die soziodemografischen Sonderlasten werden heute lediglich in einem einstelligen Prozentbereich entschädigt und deutlich geringer als die geografisch-topografischen Sonderlasten. Die frei werdenden Mittel aus den temporären und ablaufenden Abfederungsmassnahmen sollen im NFA verbleiben. Sie sollen zur Aufstockung der Dotation des SLA verwendet werden (siehe zur Begründung auch Antwort auf die dritte Frage).

Mit der Verwendung der frei werdenden Mittel aus den Abfederungsmassnahmen kann das immer noch bestehende Ungleichgewicht der Abgeltungen beim GLA und SLA korrigiert werden, ohne dass dies zu Lasten des GLA geht.

Der Vorschlag des politischen Steuerungsorgans ist nicht zielführend. Ein Ausgleich der Globalbilanz war seit Beginn des Projekts einer Aufgabenentflechtung sowohl für den Bund wie die Kantone eine wichtige Rahmenbedingung für die Zustimmung zu einem solchen Projekt. Eine nach-

trägliche Vermischung der Reform 2020 mit dem Projekt einer Aufgabenentflechtung entspricht nicht den ursprünglichen Absichten.

7. *Haben Sie weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht?*

Die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) ist eine tragende Säule des NFA. Die Fortschritte bei der Mitfinanzierung der Zentrumsleistungen sind in den vergangenen Jahren bescheiden bis inexistent. Wir begrüßen, dass die IKZ im vorliegenden Wirksamkeitsbericht vertiefter geprüft worden ist. Das im Rahmen des Wirksamkeitsberichts beschlossene Vorgehen der KdK geht aber zu wenig weit, um den gesetzlichen Anforderungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit Rechnung zu tragen. Die beiden Studien im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2020-2025 bilden eine Basis für dringend notwendige weitere Arbeiten, um dem gesetzlichen Auftrag nach wirtschaftlicher Erfüllung der kantonalen Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen und einem gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen Rechnung zu tragen. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Vollkosten und die effektive Inanspruchnahme der Leistungen durch die Nutzerkantone die Basis für die Abgeltungen bilden sollten. Dies ist heute die Ausnahme statt die Regel – was zu enormen finanziellen Belastungen der Trägerkantone führt.

Die interkantonale Zusammenarbeit soll auch im Wirksamkeitsbericht 2026-2029 u.a. mit dem Themenbereich «Lastenausgleich im Hochschulbereich» ein Schwerpunkt-Thema sein. Der Hochschulbereich ist finanziell der mit Abstand bedeutendste Aufgabenbereich der interkantonalen Zusammenarbeit.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne Herr Lukas Schwank, Ökonom Finanzverwaltung, lukas.schwank@bs.ch, 061 267 94 60, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin