

Bundesblatt

Bern, den 30. April 1973 125. Jahrgang Band I

Nr. 17

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 68.– im Jahr. Fr. 38.– im Halbjahr, Ausland Fr. 82.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11 563

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen

(Vom 28. Februar 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft einen Gesetzesentwurf betreffend die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, durch welche die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone verfeinert werden soll.

1 Übersicht

Mit der Annahme der Motion Leu im Jahre 1968 haben wir uns bereit erklärt, den bundesstaatlichen Finanzausgleich einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen und allenfalls Vorschläge für eine umfassende Neuordnung zu unterbreiten. Die Bearbeitung dieser Aufgabe steht in engem Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, den Bestrebungen für eine interkantonale Steuerharmonisierung sowie letztlich auch mit den Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung und der regionalen Wirtschaftsförderung. Es liegt auf der Hand, dass die Lösung eines politisch wie sachlich so komplexen Problems nur langfristig und schrittweise möglich ist. Angesichts des Dauercharakters dieser Aufgabe ist es überdies angezeigt, parallel zu den auf eine grundsätzliche Neuordnung ausgerichteten Anstrengungen Vorkehren für kurzfristig realisierbare Verbesserungen des Finanzausgleichs zu treffen. Wir dürfen mit Befriedigung feststellen, dass solche Verbesserungen in den letzten Jahren erzielt werden konnten. Namentlich denken wir dabei an die Verdoppelung des Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer und an die verschiedenen Massnahmen auf dem Gebiete der Bundesbeiträge, mit denen der Finanzausgleich erheblich verstärkt wurde, sowie an die Verfeinerung der Bemessung der Finanzkraft der Kantone.

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen eine Vorlage, mit welcher der horizontale Finanzausgleich kurzfristig weiter verbessert und – zumindest für einige Kantone – verstärkt wird, indem die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft verfeinert werden soll.

Das bisherige Abstufungssystem nach den drei Finanzstärkeklassen – finanzstarke, mittelstarke und finanzschwache Kantone – erwies sich von jeher als eine etwas grobe Lösung, die vor allem für die Kantone, die am Schluss der finanzstarken und mittelstarken Gruppe eingeteilt sind, spürbare Härten zur Folge hatte. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass bei der heutigen Abstufung einige Kantone höhere Bundesleistungen erhalten, als dies bei einer differenzierteren Berücksichtigung der Finanzkraft der Fall wäre.

Um die Härten und Unebenheiten des heute angewandten Abstufungssystems auszumerzen, sind in Zusammenarbeit mit einer von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eingesetzten Arbeitsgruppe die denkbaren Lösungsmöglichkeiten eingehend geprüft worden. Die Ergebnisse dieser Abklärungen sind in Abschnitt 4 dieser Botschaft zusammengestellt. Wir entschieden uns für diejenige Variante, bei der die Abstufung der Bundesbeiträge nicht mehr wie bisher nach den drei Finanzstärkeklassen, also stufenförmig, sondern wenigstens für die mittlere Gruppe nach einer gleitenden Skala entsprechend den Indexzahlen der Finanzkraft erfolgt. Dabei soll am Anfang und am Schlusse der Indexreihe je eine Gruppe von Kantonen gebildet werden, die weiterhin den Mindest- bzw. den Höchstsatz erhält. Mit diesem Vorschlag können die wesentlichen Nachteile des heutigen Systems ausgemerzt werden. Gleichzeitig wird damit eine Lösung getroffen, die entwicklungsfähig ist und grundsätzlich auch in einem neuen Finanzausgleichssystem Bestand haben dürfte.

Gesamthaft bringt diese Vorlage für den Bund Mehrausgaben in der Grössenordnung von rd. 40 Millionen Franken, die sich mit zunehmendem Umfange der Bundesbeiträge noch erhöhen werden. Trotzdem kommen nicht alle Kantone in den Genuss von höheren Bundesleistungen; einige müssen vielmehr eine leichte Verminderung in Kauf nehmen. Die Mehrleistungen des Bundes sind bei der heutigen Finanzlage allerdings nicht unbedenklich. Wir werden in Abschnitt 6 noch eingehender auf diese Problematik eintreten.

Die vorgeschlagenen Massnahmen vermögen selbstverständlich noch keine abschliessende und umfassende Lösung des Finanzausgleichsproblems zu bringen, sie stellen aber einen weiteren Schritt zur Verbesserung der gegenwärtigen Ordnung dar.

2 Ausgangslage

21 Allgemeines

Gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 werden die Bundesbeiträge an die Kantone nach ihrer Finanzkraft abgestuft. Der Bundesrat teilt die Kantone zu diesem Zweck nach Artikel 3 des Gesetzes in drei Gruppen ein. Entsprechend werden die Leistungen des Bundes an die Kantone, wo die Spezialgesetze dies zulassen, differenziert bemessen. Die finanzstarken Kantone werden

in der Regel mit dem Mindestsatz, die mittelstarken Kantone mit dem Mittelsatz und die finanzschwachen Kantone mit dem Höchstsatz bedacht. Diese Abstufung hatte von Anfang an neben Vorteilen auch Nachteile und Härten. Wir kommen auf diese Ordnung in Abschnitt 3 noch näher zu sprechen.

22 Die Überprüfung des Abstufungsmodus

Bereits in den Jahren 1968 und 1969 hatte sich im Auftrag der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eine von alt Regierungsrat Dr. E. Boerlin präsidierte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Kantone und des Bundes, mit der Frage der Verfeinerung der Gruppeneinteilung der Kantone nach der Finanzkraft zu befassen. Gestützt auf das Ergebnis der Untersuchungen kam die Finanzdirektorenkonferenz in ihrem Bericht vom 31. Juli 1969 an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement zum Schluss, dass sich eine Änderung der Gruppenzahl im Rahmen der Sofortmassnahmen zur Verbesserung des Finanzausgleichs nicht empfehle. Dabei ist neben andern Überlegungen geltend gemacht worden, dass aus dieser Massnahme keineswegs alle Kantone Vorteil zögen, dass im Gegenteil einige künftig mit kleineren Beitragssätzen rechnen müssten. Im weiteren wurde diese Haltung auch damit begründet, dass abgewartet werden sollte, welche Erfahrungen mit der gleitenden Skala gemacht werden, die erstmals zu Beginn des Jahres 1973 für die Verteilung des erhöhten Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer zur Anwendung kommt.

Im Jahre 1970 setzte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eine unter dem Vorsitz von Regierungsrat Dr. Th. Meier, Liestal, stehende neue Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, Vorschläge für eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auszuarbeiten. Eine besondere Subkommission hatte sich mit den Fragen der Bemessung der Finanzkraft und dem Problem der Gruppenbildung zu befassen. Von dieser Subkommission wurden in einem umfangreichen Bericht für die Abstufung der Bundesbeiträge verschiedene Varianten von Verbesserungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt. Die Arbeitsgruppe leitete diese Vorschläge mit Schreiben vom 5. November 1971 an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement zur Prüfung weiter. Dieses gelangte in seiner Stellungnahme vom 19. Juni 1972 hinsichtlich der Zweckmässigkeit der einzelnen Vorschläge weitgehend zu den gleichen Schlussfolgerungen, verlangte aber im Rahmen einer umfassenden Überprüfung dieses Problems die Abklärung weiterer Varianten. Demgemäss sind von der Eidgenössischen Finanzverwaltung zuhanden der Arbeitsgruppe im Sinne von Arbeitsunterlagen verschiedene Lösungsmöglichkeiten für die Verfeinerung der Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft ausgearbeitet worden. Der von der Arbeitsgruppe gestützt auf diese Vorarbeiten unterbreitete Vorschlag sieht für die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft zwar weiterhin drei Gruppen vor, wobei jedoch für die Mittelgruppe eine gleitende Skala eingeführt würde. Sie teilte diesen Entscheid mit Brief vom 5. Oktober 1972 dem Finanz- und Zolldepartement mit. Die im beiliegenden Gesetzesentwurf beantragte Regelung entspricht dieser Lösung.

23 Parlamentarische Vorstösse

Im Laufe des Jahres 1972 haben die eidgenössischen Räte je zwei gleichlautende Vorstösse, die auf eine Verfeinerung der Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft hinzielen, überwiesen, nämlich:

- die *Motionen Letsch* (11 173 vom 28. Febr. 1972) und *Theus* (11 211 vom 2. März 1972) betreffend Sofortmassnahmen zur Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und
- die *Postulate Baumberger* (11 187) und *Nänny* (11 200) vom 29. Februar 1972 betreffend Finanzkraft der Kantone.

Die beiden Motionen verlangen eine so frühzeitige Vorlage eines Revisionsentwurfs, dass die Neuordnung auf den Zeitpunkt der nächsten Überprüfung der Gruppenzugehörigkeit, d. h. auf Beginn des Jahres 1974, in Kraft treten kann. Dies erforderte die Ausarbeitung der Revisionsvorlage bis Anfang 1973.

Wir sind uns bewusst, dass das heute geltende System der Abstufung der Bundesbeiträge nach den drei Gruppen für einzelne Kantone Härten in sich birgt. So legten wir bereits in unserem Bericht vom 13. März 1972 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 dar, dass wir bei allen Bemühungen, eine langfristig ausgerichtete, grundsätzliche Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in die Wege zu leiten, auch bestrebt sein werden, schon vorher durch kleinere Massnahmen den Finanzausgleich auf horizontaler Ebene weiter zu verbessern. Neben den Bemühungen um die Verfeinerung des Schlüssels für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone werde insbesondere auch bei den Bundesbeiträgen eine Lösung für eine feinere Abstufung der Beitragsansätze gefunden werden müssen, um die bei der bisherigen Einteilung in drei Kategorien für einzelne Kantone auf gewissen Subventionsgebieten bestehenden Härten zu mildern.

Bei aller Anerkennung der Wünschbarkeit einer Verfeinerung des Abstufungssystems hätte der Realisierung dieses Postulates indessen logischerweise eine Abklärung darüber vorausgehen sollen, welche Rolle den Bundesbeiträgen im Rahmen einer längerfristigen Gesamtkonzeption des Finanzausgleichs voraussichtlich zukommen soll. Namentlich wäre dabei zu prüfen, ob der über die Abstufung der Bundesbeiträge erfolgende horizontale Finanzausgleich in seiner heutigen Form den Anforderungen eines einfachen, wirksamen und rationalen Finanzausgleichssystems noch zu genügen vermag. Diese Fragen können nicht isoliert für sich, sondern nur im Gesamtzusammenhang des ganzen Problemkomplexes der Neukonzeption des Finanzausgleichs mit den Kantonen beurteilt werden. Die dafür erforderlichen Abklärungen sind jedoch, weil zeitraubend, nicht kurzfristig möglich.

In diesem Sinne hatten wir auch zur Motion Letsch Stellung genommen und beantragt, die Intervention als Postulat entgegenzunehmen, um in zeitlicher Hinsicht keine unrealisierbaren Versprechungen abgeben zu müssen. Der Nationalrat ist diesen Überlegungen nicht gefolgt und hat die Motion am 6. Juni 1972 überwiesen.

Da somit die Abstufung der Bundesbeiträge im Sinne einer Sofortmassnahme zu revidieren ist, müssen die erwähnten längerfristigen Fragen notgedrungen offen bleiben. Selbstverständlich setzen wir alles daran, neben dieser kurzfristig vorzunehmenden Verbesserung des Finanzausgleichs die Bearbeitung der grundsätzlichen Fragen voranzutreiben.

24 Die Bemessung der Finanzkraft der Kantone

Bedingt durch die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone ergibt sich das Problem der Bemessung der Finanzkraft. Wir hatten in letzter Zeit wiederholt Gelegenheit, uns zu diesem Fragenkomplex zu äussern, so namentlich bei der Beantwortung der unter Ziffer 23 erwähnten parlamentarischen Vorstösse wie auch bei der Behandlung der Vorlage über die Verteilung des erhöhten Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer. Wir glauben daher, an dieser Stelle auf eine erneute Behandlung dieses Problems verzichten zu können. Trotz des engen Zusammenhanges zwischen der Messung der Finanzkraft und dem Abstufungssystem können die beiden Fragenkreise unabhängig voneinander bearbeitet werden. Die steten Bemühungen um die Verbesserung des Indexes der Finanzkraft in methodologischer und statistischer Hinsicht, die in den letzten Jahren bereits beachtliche Fortschritte gebracht haben und die wir auch künftig zielstrebig weiterzuführen gewillt sind, werden durch eine Änderung des Systems für die Abstufung der Bundesbeiträge nicht behindert oder erschwert. Eine getrennte Behandlung der beiden Fragen ist schliesslich auch deshalb möglich, weil für die Einteilung der Kantone nach der Finanzkraft gemäss Finanzausgleichsgesetz der Bundesrat zuständig ist, während der Grundsatz für die Art und Weise der Abstufung der Bundesbeiträge gesetzlich verankert ist.

3 Darstellung und kritische Würdigung des geltenden Systems

31 Rechtsgrundlagen des geltenden Systems

Die allgemeinen Grundsätze über die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone sind im Finanzausgleichsgesetz vom 19. Juni 1959 verankert. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind massgebend, soweit Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes enthalten. Das System der Gruppenbildung ist in Artikel 3 des Finanzausgleichsgesetzes wie folgt festgelegt:

¹ Der Bundesrat teilt die Kantone nach der Finanzkraft in drei Gruppen ein.

² Für die Kantone werden je nach ihrer Gruppenzugehörigkeit in der Regel Höchst-, Mittel- oder Mindestsätze festgelegt.

³ Der Bundesrat bestimmt die Sätze der Bundesbeiträge für Aufgaben und Werke, die mehreren Kantonen dienen; dabei kann er auf die Berücksichtigung der Finanzkraft der beteiligten Kantone verzichten.

Der Schlüssel für die Einteilung der Kantone nach der Finanzkraft in drei Gruppen und die Gruppenzugehörigkeit sind vom Bundesrat festzulegen und alle zwei Jahre neu zu überprüfen.

Seit der Einführung dieses Systems im Jahre 1959 wurde diese Gruppenbildung im wesentlichen wie folgt vorgenommen:

- Die Bemessung der Finanzkraft der Kantone für deren Einteilung in die drei Stärkeklassen erfolgt auf Grund eines Schlüssels. Dazu werden für jeden Kanton eine Reihe von Masszahlen ermittelt. Die Kriterien für die Messung der Finanzkraft und der Schlüssel sind im Laufe der Zeit modifiziert worden.
- Jede Masszahl wird in eine Indexzahl umgerechnet, wobei das schweizerische Mittel der betreffenden Masszahlenreihe auf 100 und die niedrigste Masszahl auf $33\frac{1}{3}$ festgesetzt wird.
- Der Gesamtindex der Finanzkraft eines Kantons ist das gewogene Mittel aus den Indizes aller Masszahlen.
- Kantone, deren Gesamtindex 100 beträgt oder übersteigt, gelten als finanzstark, solche mit einem Gesamtindex von $66\frac{2}{3}$ oder mehr, aber weniger als 100, als mittelstark und solche mit einem Gesamtindex von weniger als $66\frac{2}{3}$ als finanzschwach.

Bei einer Änderung des Systems ist auch zu berücksichtigen, dass die Festsetzung der Beitragsätze in der Spezialgesetzgebung über die Bundesbeiträge sehr unterschiedlich geregelt ist.

Einige Subventionsgesetze legen nur den Maximalsatz, andere die Minimal- und Maximalsätze und einzelne die Mindest-, Mittel- und Höchstsätze fest. Je nachdem bleibt die Konkretisierung der Beitragsbemessung mehr oder weniger dem Gesetzesvollzug überlassen.

Ebenso unterschiedlich ist der für die Abstufung nach der Finanzkraft zur Verfügung stehende Beitragsrahmen (Differenz zwischen Höchst- und Mindestsatz). Er schwankt zwischen 2 Prozent (z. B. Betriebskostenbeiträge im Rahmen der Bekämpfung rheumatischer Krankheiten) und 40 Prozent (z. B. Ergänzungsleistungen zur AHV und IV). Erschwerend kommt hinzu, dass viele Bundesbeiträge nicht allein nach der Finanzkraft der Kantone, sondern auch nach anderen Kriterien abzustufen sind.

Die grafische Darstellung der Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft anhand eines Beispiels, bei dem der Mindestsatz 30 Prozent, der Mittelsatz 40 Prozent und der Höchstsatz 50 Prozent beträgt, zeigt bei der für die Jahre 1972 und 1973 geltenden Einteilung der Kantone das auf der folgenden Seite dargestellte Bild.

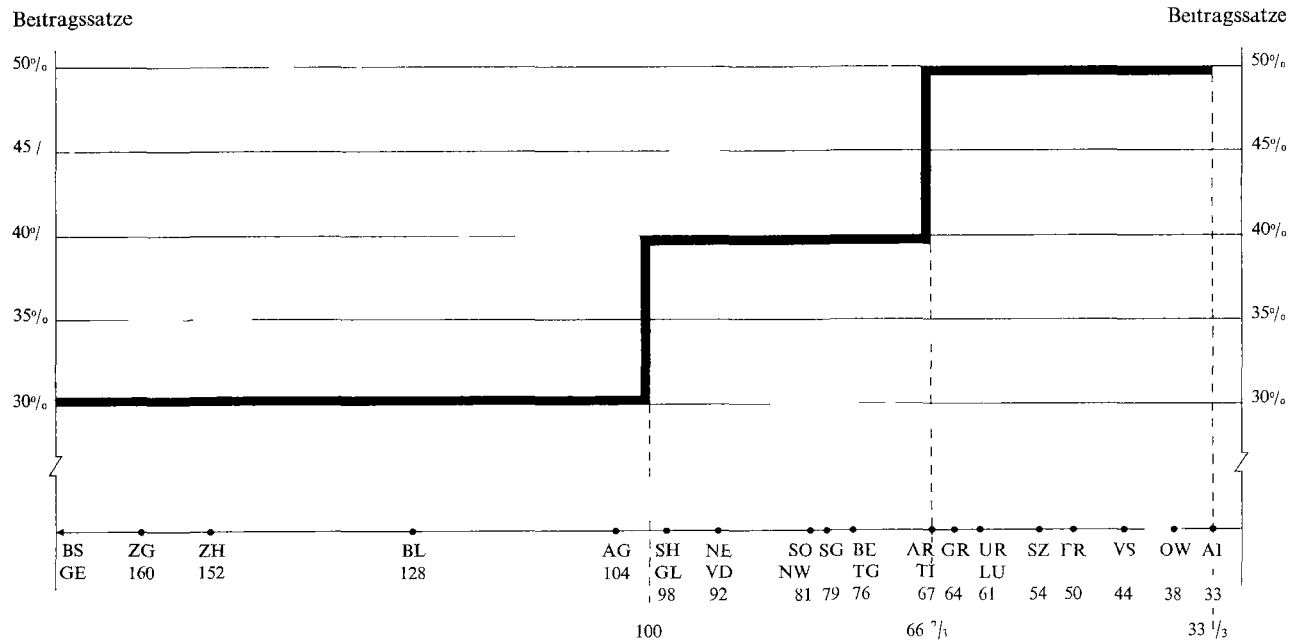
32 Begründung der geltenden Regelung

In der Botschaft vom 23. Januar 1959 zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes wurde die Bildung von drei Finanzstärkeklassen folgendermassen begründet:

Mit der Errechnung bestimmter Zahlen zur Messung der Finanzkraft der Kantone ist noch nichts darüber ausgesagt, inwieweit diese Zahlen für die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft massgebend sein sollen. Man könnte daran denken, sie direkt als Massstab zu verwenden, d. h. z. B. einem Kanton,

Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone

Einteilung der Kantone in drei Gruppen gemäss geltender Regelung



dessen Index der Finanzkraft zwei Drittel oder die Hälfte des landesdurchschnittlichen Indexes erreicht, einen anderthalbmal oder zweimal so hohen Bundesbeitrag auszurichten wie im Durchschnitt. In Anbetracht der beschränkten direkten Beweiskraft der kantonalen Indizes liesse sich jedoch eine derart stark gleitende Abstufung von Bundesbeiträgen kaum rechtfertigen. *Bis jetzt war es üblich, die Kantone lediglich in drei Gruppen (finanzstarke, mittelstarke und finanzschwache Kantone) einzuteilen.* Die Studienkommission empfiehlt, diese Dreiteilung beizubehalten. Nach den Indexzahlen, die sie aus den statistischen Daten der letzten Jahre errechnet hat, schlägt sie vor, die Kantone, deren Index über dem Landesmittel liegt, als finanzstark zu bezeichnen, während sie als finanzschwach jene Kantone betrachtet, deren Index zwei Drittel des Landesdurchschnittes nicht erreicht.

Die in der Botschaft erwähnte Studienkommission führte in ihrem Bericht vom 9. Mai 1958 – der eine wichtige Unterlage für die Ausarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes war – zum Problem der Einreihung der Kantone nach der Finanzkraft folgendes aus:

Wie die allgemeine Finanzkraft der Kantone nach Ansicht der Kommission gemessen werden kann, ist im vorhergehenden Abschnitt dargelegt worden. Es scheint gegeben, den dort als Ausdruck der Finanzkraft der einzelnen Kantone gewonnenen Index der Abstufung von Bundesbeiträgen zum Zwecke eines Finanzausgleichs zugrunde zu legen. Dabei kann es sich unserer Ansicht nach aber nicht darum handeln, eine Abstufung vorzunehmen, mit welcher die Kantone einzeln – und wenn möglich gar noch mit ungleichen Abständen entsprechend ihren Indizes – in ein Schema eingestuft werden.

33 Kritische Würdigung der geltenden Ordnung aus heutiger Sicht

331 Die Vorteile des heutigen Systems

Das heutige Abstufungssystem hat namentlich die folgenden *Vorteile*:

- Es ist in der Subventionspraxis *bereits eingeführt* und wird *seit Jahren angewendet*;
- es ist sehr *einfach* und leicht durchführbar und
- kann bei kleineren und grösseren *Abstufungsrahmen* (Differenz zwischen Höchst- und Mindestsatz) angewendet werden.

Überdies ermöglicht dieses System, die Subventionssätze für die einzelnen Finanzstärkeklassen im Gesetz festzulegen.

Oft wird – so auch in der erwähnten Botschaft zum Finanzausgleichsgesetz – die Zweckmässigkeit der Abstufung nach drei Gruppen auch damit begründet, dass wegen der beschränkten direkten Beweiskraft der kantonalen Indizes der Finanzkraft eine noch differenziertere Abstufung von Bundesbeiträgen kaum zu rechtfertigen wäre. Diese Argumentation vermag indessen heute nicht mehr zu überzeugen. Auch wenn, wie bei dieser Begründung, davon ausgegangen wird, die Indexzahlen der Finanzkraft seien ungenau, kann daraus kaum der Schluss gezogen werden, auf einer mangelhaften Grundlage dürfe nur ein grobes Abstufungssystem aufgebaut werden. Im Gegenteil: aus der Kombination ungenauer Grundlagen mit einem groben Abstufungssystem kann eine Kumulation der möglichen Fehler eintreten. Unter dem Gesichtspunkt der Bemessung der Finanzkraft, die

zweifelloos immer ein schwieriges Problem bleiben wird, ist ein verfeinertes Abstufungssystem erwünscht. Dadurch werden allfällige Fehler oder Ungenauigkeiten in den Grundzahlen zwar nicht ausgeschaltet, aber ihre Auswirkungen werden nicht noch zusätzlich verschärft.

332 Nachteile des heutigen Systems

Die Abstufung nach den drei Finanzstärkeklassen hat vor allem die folgenden *Nachteile*:

- sie ist *grob*.
- Bereits kleinere Ungenauigkeiten in der Grundlage für die Einteilung der Kantone (Indexzahlen) können bei der Beitragsbemessung stark ins Gewicht fallen, (schon der Bruchteil einer Indexzahl kann über die Zuteilung zur einen oder andern Gruppe, mit unter Umständen stark unterschiedlichen Subventionssätzen, entscheiden).
- Die *Grenzziehung* zwischen den Gruppen und damit die *Grösse* der Gruppe stellt einen schwer objektivierbaren Ermessensentscheid dar.
- Vor allem haben die *treppenförmigen Übergänge* von der einen zur andern Gruppe *Härten* zur Folge.

Die Nachteile des geltenden Systems zeigen sich darin, dass z. B. heute die nahezu finanzstarken Kantone Schaffhausen und Glarus mit 98 Indexpunkten in den Genuss der gleichen Beitragssätze kommen wie die fast finanzschwachen Kantone Appenzell A. Rh. und Tessin mit 67 Indexpunkten, während andererseits geringe Unterschiede in der Finanzkraft über die Zugehörigkeit zur einen oder andern Finanzstärkeklasse entscheiden können.

Wir möchten nicht verhehlen, dass das heutige System auch im politischen Raum unerfreuliche Erscheinungen und Diskussionen zeitigt, die der Sache wenig dienen. Die grosse Bedeutung, die der Einteilung der Kantone in die drei Finanzstärkeklassen bei der gegenwärtigen Abstufung zukommt, hat insbesondere dazu geführt, dass die Bemühungen um Verbesserung der Ermittlung der Finanzkraft von den Kantonen vielfach stark interessenbezogen beurteilt und dadurch erschwert wurden. Eine weitere Gefahr des heutigen Systems besteht darin, dass viele Kantone ihr finanzielles Heil mehr und mehr in einer für sie vorteilhaften Gruppenzugehörigkeit beim Finanzausgleich, statt in der Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft erblicken. Finanzausgleich ist aber staatspolitisch nur solange verantwortbar, als er eine Hilfe zur Selbsthilfe darstellt und nicht zum Selbstzweck wird.

333 Gesamtbeurteilung des heutigen Systems

Zweifelloos hat das heutige System verschiedene Mängel und Nachteile, deren Auswirkungen sich mit der steigenden Zahl und dem wachsenden Umfang der Bundesbeiträge zunehmend verstärken. Den Nachteilen der geltenden Ordnung

stehen aber auch Vorteile gegenüber. Eine Änderung, die nur geringe Verbesserungen bringen würde, bei der aber entscheidende Mängel weiterbestehen würden, liesse sich nicht rechtfertigen. Es wäre daher auch nicht zu verantworten, in dieser Frage nur eine kurzlebige Übergangslösung anzustreben. Mit dem in Abschnitt 5 erläuterten Vorschlag glauben wir Ihnen eine Lösung unterbreiten zu können, welche die Nachteile der geltenden Ordnung weitgehend beseitigt und andererseits derart entwicklungsfähig ist, dass sie grundsätzlich in jedem neuen Finanzausgleichssystem Bestand haben dürfte, solange es eine Abstufung von Bundesbeiträgen nach der Finanzkraft gibt.

4 Die Möglichkeiten einer Verfeinerung des Abstufungssystems

In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe der kantonalen Finanzdirektoren sind, wie einleitend dargelegt wurde, die in Betracht fallenden Verbesserungsmöglichkeiten eingehend geprüft worden. Im folgenden sollen die Vor- und Nachteile der wichtigsten Lösungsarten kurz zusammengefasst werden.

41 Verfeinerung der Abstufung durch Erhöhung der Zahl der Finanzstärkeklassen

Der gewichtigste Nachteil des heutigen Abstufungssystems besteht zweifellos in den Härten, die durch die treppenförmigen Übergänge zwischen den einzelnen Gruppen entstehen. Mit einer Erhöhung der Gruppenzahl könnten diese Härten etwas gemildert werden. Daher wurden zunächst die Möglichkeiten einer Erhöhung der Gruppenzahl geprüft. Dabei waren folgende Varianten in Betracht zu ziehen:

- Einteilung der Kantone in fünf Gruppen zu je fünf Kantonen nach Rangfolge
- Einteilung der Kantone in fünf Gruppen durch gleichmässige Unterteilung des Gesamtindex der Finanzkraft
- Einteilung der Kantone in mehr als fünf Gruppen nach Rangfolge
- Einteilung in mehr als fünf Gruppen durch gleichmässige Unterteilung des Gesamtindex der Finanzkraft.

411 Die Vorteile einer Erhöhung der Gruppenzahl

Im Vergleich zum heutigen System hat eine Erweiterung der Gruppenzahl den *Vorteil*, dass

- die Übergänge zwischen den Gruppen gemildert werden und
- sich die Ungenauigkeiten der Indexzahlen etwas weniger stark auswirken als bei der Dreiteilung.

412 Die Nachteile einer Erweiterung der Gruppenzahl

Ein Abstufungssystem mit fünf oder mehr Gruppen vermag, trotz der oben erwähnten Vorteile, nicht alle Nachteile der heutigen Regelung zu beseitigen. Nach wie vor bleiben wesentliche Mängel bestehen; und es kommen sogar neue hinzu:

- Die Gruppenbildung bleibt.
- Das Problem der *Grenzziehung* und der *Gruppengrösse* bleibt bestehen.
- Die *stufenförmigen Übergänge* werden nur gemildert, nicht aber beseitigt.
- Ungenauigkeiten bei den Indexzahlen können sich immer noch stark auswirken.

Ein Vergleich der Vor- und Nachteile einer Erhöhung der Gruppenzahl zeigt, dass eine solche Lösung wohl Verbesserungen bringen, wesentliche Mängel des geltenden Systems aber nicht beseitigen würde.

42 Lösungsmöglichkeiten mit gleitender Abstufung

Der schwerwiegendste Nachteil des heutigen Systems, der treppenförmige Übergang zwischen den Gruppen, kann nur mit einer gleitenden Skala vermieden werden. Wiederum sind alle denkbaren Möglichkeiten eingehend geprüft worden, wobei grundsätzlich zwei verschiedene Lösungsarten zu untersuchen waren:

421 Gleitende Skala nach Rangfolge

Bei einer gleitenden Skala nach Rangfolge ist für die Abstufung der Bundesbeiträge nur der Rang der einzelnen Kantone massgebend, den diese auf Grund des Indexes der Finanzkraft einnehmen. Ein grosser Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass auf die unterschiedlich grossen Abstände zwischen den Indexzahlen der Finanzkraft keine Rücksicht genommen wird.

422 Gleitende Skala nach Indexzahlen

Da, wie erwähnt, eine gleitende Skala nach Rangfolge keine Rücksicht auf die Differenzen zwischen den Indexzahlen der einzelnen Kantone nimmt, traten bei der Untersuchung vor allem Lösungen in den Vordergrund, bei denen die Abstufung direkt auf Grund der Indexzahlen erfolgt. Dabei erwies sich eine gleitende Skala nach Indexzahlen mit fester Kopf- und Schlussgruppe als optimale Variante. Wir werden diese Lösung, die wir Ihnen zur Annahme vorschlagen, im Abschnitt 5 noch eingehender darstellen. Zunächst soll noch ein Überblick und eine zusammenfassende Beurteilung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten vermittelt werden.

43 Zusammenstellung und zusammenfassende Beurteilung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten

431 Zusammenstellung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten

Aufgrund der vorangehenden Überlegungen waren für die Beurteilung der Verbesserungsmöglichkeiten folgende Hauptvarianten eingehend zu prüfen:

- Geltende Ordnung:* Einteilung in drei Gruppen
Variante 1¹⁾: Bildung von 5 Gruppen zu je 5 Kantonen
Variante 2: Bildung von 5 Gruppen durch gleichmässige Unterteilung des Gesamtindex der Finanzkraft
Variante 3¹⁾: Gleitende Skala für 20 Kantone nach Rangfolge mit fester Kopfgruppe
Variante 4¹⁾: Gleitende Skala für 20 Kantone nach Rangfolge mit fester Schlussgruppe
Variante 5¹⁾: Unregelmässig gleitende Skala mit fester Kopf- und Schlussgruppe und anderem Berechnungssystem
Variante 6: Bildung von 3 Gruppen mit gleitender Skala für die mittlere Gruppe
Variante 7: Vollständig gleitende Skala

432 Zusammenfassende Beurteilung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten

In der folgenden Übersicht werden die verschiedenen Varianten mit den für ihre Beurteilung massgebenden Gesichtspunkten und die so gewonnene Einzel- und Gesamtbewertung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten synoptisch dargestellt. Aus dieser Entscheidungsmatrix geht hervor, dass die gleitende Skala mit einer festen Kopf- und Schlussgruppe nach Variante 6 die meisten Pluspunkte erzielt und daher die zweckmässigste Lösung ist.

5 Vorschlag für die Neuregelung

51 Die Grundzüge der vorgeschlagenen Regelung

Wie bereits angetönt, schlagen wir zur Verfeinerung der Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft eine gleitende Skala nach Indexzahlen mit einer festen Kopf- und Schlussgruppe vor. Diese Lösung, welche die Mängel des geltenden Systems weitgehend beseitigt und unter den verschiedenen Verbesserungsmöglichkeiten die meisten Vorteile aufweist, kann in ihren Grundzügen wie folgt dargestellt werden:

- Grundlage für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone ist der Gesamtindex der Finanzkraft.

¹⁾ Von der Arbeitsgruppe der kantonalen Finanzdirektoren zur Diskussion gestellte Varianten.

Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der verschiedenen zur Diskussion stehenden Systeme der Abstufung der Bundesbeiträge

Abstufungssysteme	Entscheidungskriterien							Gesamtbeurteilung
	Systembezogene Kriterien					Verwirklichung leichter zu verwirklichen schwer zu verwirklichen	Finanzielle Auswirkungen keine finanziellen Auswirkungen finanzielle Auswirkungen	
	Rationalität + rationales System - nicht rationales System	Einfachheit + einfaches System - kompliziertes System	Gerechtigkeit + gerechtes System - ungerechtes System	Wirksamkeit + wirksames System - unwirksames System	Anwendbarkeit + praktisch - inpraktisch			
1. Geltendes System (3 Gruppen)	-	+		-	+	+	+	1+
2. Variante 1 (5 gleich grosse Gruppen gemäss Index)	-	+		-	+		-	1-
3. Variante 2 (5 Gruppen gemäss Index)	-	+	-	-	+	+		1-
4. Variante 3 (gleitende Skala nach Rangfolge mit Kopfgruppe)	-				-	-	-	7-
5. Variante 4 (gleitende Skala nach Rangfolge mit Schlussgruppe)	-	-	-	+				5-
6. Variante 5 (gleitende Skala nach anderm Berechnungssystem)	-	-	+	+	+			1-
7. Variante 6 (gleitende Skala für Mittelgruppe)	-	+	+	+	+	+	-	3+
8. Variante 7 (gleitende Skala für alle Kantone)	+	+	+	-	+	-	-	1+

- Die Abstufung der Bundesbeiträge erfolgt im Prinzip nach einer gleitenden Skala, wobei am Kopf und am Schluss der Indexreihe je eine Gruppe von Kantonen gebildet wird, für die ein fester Beitragssatz beibehalten werden kann. Die gleitende Skala wird also grundsätzlich nur für die Kantone der Mittelgruppe angewendet, wobei jedoch diese Gruppe neu abgegrenzt wird.
- Grafisch ausgedrückt entsteht die gleitende Skala dadurch, dass die bisherige treppenförmige Abstufung durch eine gleichmässig ansteigende Verbindung der untern und oberen Gruppe ersetzt wird. Das heisst, dass die Beitragssätze dieser mittleren Gruppe nach Massgabe der Indexpunkte der Finanzkraft abgestuft werden, während für eine Gruppe von finanzschwachen Kantonen weiterhin der Höchstsatz und für eine Gruppe von finanzstarken Kantonen wie bisher der Mindestsatz angewendet wird.

Die grafische Darstellung einer gleitenden Skala zwischen 60 und 120 Indexpunkten für einen Bundesbeitrag mit einem Höchstsatz von 50 Prozent und einem Mindestsatz von 30 Prozent sowie unter Zugrundelegung der geltenden Indexpunkte ergibt das auf der folgenden Seite dargestellte Bild.

Aus der grafischen Darstellung geht hervor, dass durch eine Änderung der Grenzen die gleitende Skala erweitert, eingeengt oder verschoben werden kann. Mit den dargelegten Grundsätzen ist somit die nähere Ausgestaltung der vorgeschlagenen Lösung noch nicht abschliessend festgelegt. Offen bleibt vor allem die schwierige Ermessensfrage, wo die Grenzen zwischen den einzelnen Gruppen gezogen werden sollen. Dieser Entscheid ist nicht nur von grundsätzlichen Erwägungen abhängig, sondern sehr stark auch von den konkreten finanziellen Auswirkungen, welche die endgültige Abgrenzung der Gruppen für Bund und Kantone hat. Im folgenden sollen daher zunächst der Anwendungsbereich der neuen Regelung abgesteckt und hernach die finanziellen Folgen dargestellt werden, so dass dann der Entscheid über die Modalitäten des vorgeschlagenen Abstufungssystems möglich wird.

52 Die Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Lösung

Die wichtigsten *Vorteile* dieser Lösung bestehen vor allem darin, dass

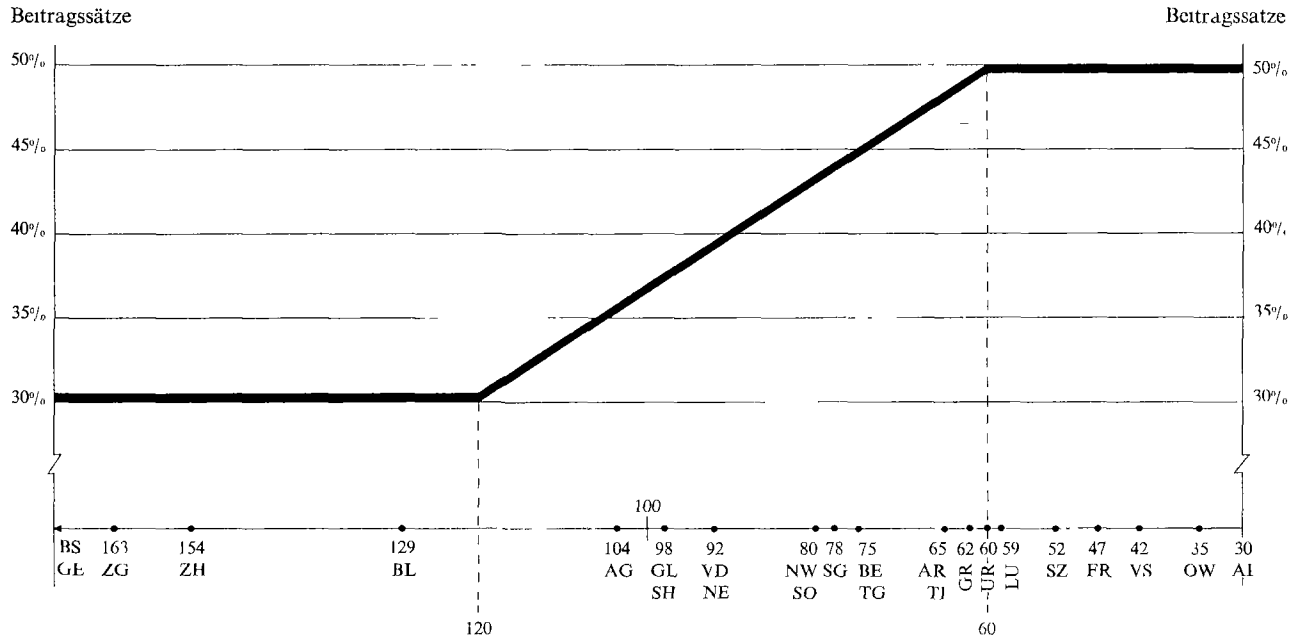
- das System relativ einfach ist,
- die stufenförmigen Übergänge vermieden werden,
- Ungenauigkeiten in der Bemessung der Finanzkraft nicht verstärkt werden,
- die Beitragssätze der unteren und oberen Gruppe (Mindest- und Höchstsätze) beibehalten werden können und daher Subventionsgesetze, die nur den Höchstsatz oder den Höchst- und Mindestsatz festlegen, nicht geändert werden müssen.

Die einzigen nennenswerten *Nachteile* dieser Lösung bestehen darin, dass

- weiterhin Grenzen zwischen den Gruppen gezogen werden müssen,
- die Beitragsbemessung im Vergleich zur heutigen Regelung etwas erschwert wird.

Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone

Bildung von 3 Gruppen mit gleitender Skala für die Mittelgruppe; Unterteilung bei 120 und 60, kleinste Indexzahl 30



53 Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Lösung

531 Allgemeines

Die vorgeschlagene Lösung zur Verfeinerung der Abstufung nach der Finanzkraft soll grundsätzlich überall dort angewandt werden, wo finanzielle Leistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach den drei Gruppen der Finanzkraft abgestuft sind. Gemäss Finanzausgleichsgesetz ist dies der Fall bei

- der Abstufung der Bundesbeiträge und
- der Verteilung des sog. Wehrsteuersechstels.

Daraus ist zunächst ersichtlich, dass nicht sämtliche Massnahmen, bei denen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone berücksichtigt wird, nach den drei Gruppen der Finanzkraft abgestuft sind. So erfolgen die Verteilung des Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer und die Bemessung der Beiträge der Kantone an AHV, IV und Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern bereits heute nach differenzierteren Methoden. Die Verteilung des mit der Revision der Bundesfinanzordnung von 6 auf 12 Prozent erhöhten Verrechnungssteueranteils, die erst kürzlich geregelt wurde, wird nach einer durchgehend gleitenden Skala vorgenommen. Für die Berechnung der Beiträge der Kantone an die AHV und IV ist als Folge der 8. AHV-Revision zurzeit die Ausarbeitung einer neuen, vom Bundesrat zu beschliessenden Regelung im Gange. Die Finanzkraft der Kantone soll auch auf diesem Gebiete nach dem System einer gleitenden Skala berücksichtigt werden.

532 Die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft

Die Abstufung nach den drei Gruppen der Finanzkraft findet somit neben der Verteilung des Wehrsteuersechstels nur bei den Bundesbeiträgen an die Kantone Anwendung. Die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes, die diese Abstufung vorschreiben, sind indessen nur massgebend, soweit die Spezialgesetze nichts anderes vorsehen.

Dieser subsidiäre Charakter des Finanzausgleichsgesetzes ermöglichte, in der Spezialgesetzgebung für die Berücksichtigung der Finanzkraft bei verschiedenen Subventionen Sonderregelungen vorzusehen. Dies ist vor allem dort der Fall, wo ein besonderes Abstufungssystem schon vor Einführung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahre 1959 gesetzlich verankert war und als geeignet erachtet wurde. Es bestehen auch neuere Regelungen, wo eine andere Lösung als zweckmässiger betrachtet wurde. Da es bei der hier vorgeschlagenen Revision einzig darum geht, die Abstufung nach den drei Gruppen zu verfeinern, werden nach Sonderregelungen abgestufte Bundesbeiträge davon nicht betroffen.

Daneben gibt es eine weitere, kleinere Gruppe von Subventionen, die von der vorgeschlagenen Verfeinerung ebenfalls auszunehmen ist. Es handelt sich um die Beiträge, die verhältnismässig niedrige Sätze und dementsprechend auch für

die Abstufung nach der Finanzkraft nur bescheidene Beitragsrahmen (Differenz zwischen Mindest- und Hochstsatz) aufweisen so dass eine vermehrte Differenzierung der Leistungen praktisch kaum möglich ist

Diese Darlegungen zeigen, dass für die abschliessende Bestimmung des Anwendungsbereiches der vorgeschlagenen Lösung bei den Bundesbeiträgen jene Subventionen ausgeschlossen werden müssen,

die nach einer Sonderregelung abgestuft werden und

– die die Voraussetzungen für eine Verfeinerung der Abstufung nicht erfüllen

Die folgende Zusammenstellung vermittelt einen Überblick über die Anwendungsmöglichkeiten der vorgeschlagenen Verfeinerung bei den nach der Finanzkraft der Kantone abzustufenden Bundesbeiträgen

Massnahmen (nach funktionaler Gruppierung)	Verfeinerung der Abstufung nach der Finanzkraft		
	nicht möglich (Sonderregelung)	nicht zueckmässig	zueckmässig
Grundbuchvermessung			x
Straf- und Massnahmenvollzug	x		
Zivilschutz			x
Primarschulsubvention	x		
Berufliches Bildungswesen			x
Landwirtschaftliches Bildungswesen			x
Hochschulförderung			
– Grundbeiträge (Art. 4)	x		
– Beiträge für Sachinvestitionen (Art. 12)			x
Stipendien			x
Natur- und Heimatschutz			x
Denkmalpflege			x
Turn- und Sportanlagen			x
Lebensmittelkontrolle			x
Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten		x	
Massnahmen gegen die Tuberkulose		x	
Massnahmen gegen Epidemien		x	
Giftverkehr			x
Gewässerschutz	x		
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV			x
Wohnbauförderung	x		
Wohnbausanierung im Berggebiet	x		
Arbeitsvermittlung		x	
Strassenbau und -unterhalt	x		
Nationalstrassen	x		
Allgemeine Strasse			
Allgemeine Strassenbeiträge	x		
Zusätzliche Beiträge an die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzgleichs bedürfen	x		

Massnahmen (nach funktionaler Gliederung)	Verfeinerung der Abstufung nach der Finanzkraft		
	nicht möglich (Sonder- regelung)	nicht zweckmassig	zweckmassig
Entschädigung für internationale Alpen- strassen	X		
Privatbahnen			X
Flugplätze	X		
Betriebshilfe in der Landwirtschaft			X
Meliorationen			X
Beiträge für die Rindvieh- und Klein- viehzucht			X
Beiträge an die Reife- und Weinlesekon- trolle im Rebbaubau			X
Vorübergehende Massnahmen zugun- sten des Rebbaues			X
Pflanzenschutz			X
Milchwirtschaftlicher Kontroll- und Be- ratungsdienst			X
Tierseuchenbekämpfung			X
Förderung des Viehabsatzes			X
Forstwesen			X
Jagd- und Vogelschutz			X
Gewässerkorrekturen			X
Total	12	4	25

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass von 41 nach der Finanzkraft der Kantone abzustufenden Bundesbeiträgen in

- 12 Fällen eine Sonderregelung besteht und in
- 4 Fällen eine Verfeinerung unzweckmässig wäre.

Somit lässt sich die vorgeschlagene Lösung bei den folgenden 25 Subventionsgebieten anwenden:

- Grundbuchvermessung
- Zivilschutz
- Berufliches Bildungswesen
- Landwirtschaftliches Bildungswesen
- Hochschulförderung (Beiträge für Sachinvestitionen)
- Stipendien
- Natur- und Heimatschutz
- Denkmalpflege
- Turn- und Sportanlagen
- Lebensmittelkontrolle
- Giftverkehr
- Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
- Privatbahnen

- Betriebshilfe in der Landwirtschaft
- Meliorationen
- Beiträge für die Rindvieh- und Kleinviehzucht
- Beiträge an die Reife- und Weinlesekontrolle im Rebbaubau
- Vorübergehende Massnahmen zugunsten des Rebbaues
- Pflanzenschutz
- Milchwirtschaftlicher Kontroll- und Beratungsdienst
- Tierseuchenbekämpfung
- Förderung des Viehabsatzes
- Forstwesen
- Jagd- und Vogelschutz
- Gewässerkorrekturen

Nicht anwendbar ist die vorgeschlagene verfeinerte Abstufung nach der Finanzkraft aus den nachstehenden Gründen für folgende Bundesbeiträge:

	<i>Gründe:</i>
– Straf- und Massnahmenvollzug	in den meisten Fällen
– Primarschulsubvention	regionale Anstalten
– Hochschulförderung	Sonderregelung
(Grundbeiträge)	Sonderregelung
– Bekämpfung von	zu kleiner Beitragsrahmen
rheumatischen Krankheiten	
– Massnahmen gegen Tuberkulose	zu kleiner Beitragsrahmen
– Massnahmen gegen Epidemien	zu kleiner Beitragsrahmen
– Gewässerschutz	Sonderregelung
– Wohnbauförderung	Sonderregelung (Neukonzeption in Vorbereitung)
– Wohnbausanierung im Berggebiet	Sonderregelung
– Arbeitsvermittlung	finanziell ohne Bedeutung
– Strassenbau und -unterhalt	Sonderregelung
– Nationalstrassen	Sonderregelung
– Allgemeine Strassenbeiträge	Sonderregelung
– Beiträge an Strassenlasten für finanzausgleichsbedürftige Kantone	Sonderregelung
– Entschädigung für internationale Alpenstrassen	Sonderregelung
– Flugplätze	meist regionale Anlagen

533 Die Verteilung des Wehrsteuersechstels

Wie bereits erwähnt, findet die Einteilung der Kantone in drei Gruppen nach der Finanzkraft auch bei der Verteilung des sog. Wehrsteuersechstels An-

wendung. Gemäss Artikel 9 Absatz 1 des Finanzausgleichsgesetzes werden diese Mittel wie folgt unter die Kantone verteilt:

- a. ein Viertel auf alle Kantone nach der Bevölkerungszahl;
- b. drei Viertel auf die Kantone mit unterdurchschnittlicher Wehrsteuerkraft.
Die Zuteilung richtet sich nach dem Unterschied zwischen der landesdurchschnittlichen Wehrsteuerkraft und der Wehrsteuerkraft der einzelnen Kantone. Der Unterschied wird wie folgt gewichtet:
0,5 für die finanzstarken Kantone
1,0 für die mittelstarken Kantone
1,5 für die finanzschwachen Kantone.

Nach den gleichen Grundsätzen wie die vorgeschlagene Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft wäre folgerichtig auch die ebenfalls im Finanzausgleichsgesetz festgelegte Verteilung des Wehrsteuersechstels zu verfeinern, wobei die finanziellen Folgen hier notwendigerweise unter den Kantonen auszugleichen wären. Weil sich die Arbeitsgruppe der Finanzdirektoren mit der Frage einer Verfeinerung des Finanzausgleichs über die Kantonsanteile an der Wehrsteuer nicht befasst hatte, wurde auf diesen Punkt bei der Anhörung des Vorstandes der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren besonders hingewiesen. Er äusserte in seiner Stellungnahme Bedenken gegen eine Änderung des geltenden Verteilungsschlüssels, so dass wir auf einen solchen Vorschlag verzichten möchten.

54 Die finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Abstufungssystems

541 Allgemeines

Bei dieser Vorlage zur Verfeinerung des Finanzausgleichs geht es grundsätzlich vor allem darum, die durch die Abstufung nach den drei Gruppen der Finanzkraft für einzelne Kantone entstehenden Härten zu mildern oder wenn möglich zu beseitigen. Diese Härten bestehen darin, dass gewisse Kantone im Vergleich zu andern als Folge des verhältnismässig groben Abstufungssystems finanziell benachteiligt werden. Umgekehrt bringt die geltende Lösung aus dieser Sicht bestimmten Kantonen finanzielle Vorteile, die sie bei einer differenzierteren Einstufung nicht erhielten. Die Ursachen dieser Unebenheiten im heutigen Finanzausgleich liegen einzig in der technischen Ausgestaltung des Abstufungssystems. Grundsätzlich sollten die Härten des heutigen Systems durch Ausschaltung der zugunsten anderer Kantone bewirkten Vorteile ausgemerzt werden. Eine solche Lösung hätte weitgehend finanztechnischen Charakter, indem die vorhandenen Mittel nach einem ausgeglicheneren Bemessungssystem verteilt würden.

Ein voller Ausgleich der finanziellen Auswirkungen lässt sich allerdings bei den Subventionen nicht erreichen. Der absolute Betrag der nach der Finanzkraft abgestuften Übertragungen des Bundes ist von Kanton zu Kanton aus verschiedenen Gründen sehr unterschiedlich. Erhalten grössere Kantone beispielsweise bei den Ergänzungsleistungen an die AHV und IV einen erhöhten Beitragssatz zuge-

sprochen, so können die daraus entstehenden Mehraufwendungen für den Bund naturgemäss durch die Verminderung der Beiträge an kleinere Kantone niemals ausgeglichen werden. Im weitem werden den kompensatorischen Beitragskürzungen durch die schwierige finanzielle Lage, in der sich die Kantone im allgemeinen zurzeit befinden, Grenzen gesetzt, obwohl die Steuerbelastungen sehr unterschiedlich sind und hier noch Reserven bestehen. Sollen die finanziellen Auswirkungen der angestrebten Regelung nicht vollumfänglich auf die Kantone umgelegt werden, so hat der Bund als Folge dieser Vorlage bei den Subventionen unweigerlich Mehrausgaben in Kauf zu nehmen. Wie im folgenden dargelegt wird, haben wir uns trotz erheblicher Bedenken entschlossen, Ihnen eine Lösung vorzuschlagen, bei der ein grosser Teil der finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage vom Bund zu tragen sind, obwohl sie bei der heutigen angespannten Finanzlage um so mehr ins Gewicht fallen.

542 Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösung bei der Abstufung der Bundesbeiträge

Wie in Abschnitt 532 dargelegt wurde, ist die vorgeschlagene Lösung zweckmässigerweise bei 25 Bundesbeiträgen anwendbar. Die genaue Ermittlung der finanziellen Auswirkungen ist naturgemäss mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Für die Berechnungen der finanziellen Auswirkungen der Vorlage musste notgedrungen auf ältere Zahlen abgestellt werden, nämlich auf die Beitragszusicherungen im Jahre 1971. Die Bundesbeiträge werden aber zweifellos weiter ansteigen, womit sich auch die finanziellen Auswirkungen dieser Neuregelung erhöhen. Andererseits können sich die Ausgaben auf den verschiedenen Subventionsgebieten sehr unterschiedlich entwickeln, so dass die ermittelten Vergangenheitswerte für die künftigen Verhältnisse an Aussagekraft verlieren.

Im weitem darf nicht übersehen werden, dass sich auch die Finanzkraft der Kantone ändern kann, wodurch Verschiebungen bei den finanziellen Auswirkungen eintreten. Die Berechnungen wurden aufgrund der für die Jahre 1972 und 1973 ermittelten Indexzahlen der Finanzkraft durchgeführt.

Schliesslich ist der Aussagewert solcher Berechnungen etwas problematisch, weil der Revisionsvorschlag an einer Ordnung gemessen wird, deren Mängel behoben werden sollen. Trotzdem sollen die im Sinne von Hypothesen ermittelten finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung dargestellt werden. Sie ergeben sich für die einzelnen Subventionsgebiete wie folgt:

<i>Subventionsart</i>	Mehraufwendungen des Bundes in 1000 Fr
Grundbuchvermessung	206
Zivilschutz	3 696
Berufliches Bildungswesen	5 754
Landwirtschaftliches Bildungswesen	443

	Mehraufwendungen des Bundes in 1000 Fr
Hochschulförderung (Sachinvestitionen)	749
Stipendien	2 281
Natur- und Heimatschutz	119
Denkmalpflege	410
Turn- und Sportanlagen	—
Lebensmittelkontrolle	55
Giftverkehr	—
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	16 780
Privatbahnen	—
Meliorationen	2 923
Betriebshilfe	171
Reife- und Weinlesekontrolle	2
Vorübergehende Massnahmen zugunsten des Rebbaues	23
Pflanzenschutz	6
Milchwirtschaftlicher Kontroll- und Beratungsdienst	118
Rindvieh- und Kleinviehzucht	307
Tierseuchenbekämpfung	143
Viehabsatz	321
Forstwesen	1 074
Jagd- und Vogelschutz	—
Gewässerkorrekturen	1 244
Total	<u>36 825</u>

Die finanziellen Auswirkungen nach Kantonen zeigen folgendes Bild:

Kantone ¹⁾	Erhöhung (+) bzw. Reduktion (–) der Bundesbeiträge in 1000 Fr
Aargau	+ 3 910
Schaffhausen	— 339
Glarus	— 298
Neuenburg	— 327
Waadt	— 1 006
Solothurn	+ 1 585
Nidwalden	+ 222
St. Gallen	+ 5 280
Bern	+ 16 790
Thurgau	+ 2 150
Appenzell A. Rh.	+ 1 449
Tessin	+ 7 856
Graubünden	— 447
Schweiz	<u>+ 36 825</u>

¹⁾ Für die hier nicht aufgeführten Kantone ergibt sich finanziell keine Änderung.

6 Die gesetzliche Durchführung der Vorlage

Wir sind der Auffassung, dass die Verfeinerung der Abstufung der Bundesbeiträge und der Verteilung des Wehrsteuersechstels grundsätzlich durch eine entsprechende Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erfolgen soll. Damit erhält diese Lösung, entsprechend dem Charakter des Finanzausgleichsgesetzes, subsidiäre Wirkung. Gesetzliche Regelungen, die nicht den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes entsprechen, können somit beibehalten werden. Jedoch bedingt diese Lösung, dass die Subventionsgesetzgebung dort, wo sie die Beitragssätze nach den Gruppen «finanzstark», «mittelstark» und «finanzschwach» festlegt, geändert werden muss, sofern auf diesen Gebieten aus Gründen des einheitlichen Vorgehens ebenfalls eine verfeinerte Abstufung angewendet werden soll.

Die Einführung der gleitenden Skala für die Gruppe der finanzmittelstarken Kantone bei den in Abschnitt 532 aufgeführten Bundesbeiträgen erfordert die Anpassung folgender Subventionsgesetze:

- Bundesgesetz vom 20. September 1963/9. März 1972 über die Berufsbildung, Artikel 48 Absatz 4 (Streichung des Beitragssatzes für die mittelstarken Kantone).
- Bundesgesetz vom 28. Juni 1968/17. Dezember 1971 über die Hochschulförderung, Artikel 12 (Streichung des Beitragssatzes für die mittelstarken Kantone).
- Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (Streichung des Beitragssatzes für die mittelstarken Kantone).
- Bundesbeschluss vom 19. Oktober 1969 über vorübergehende Massnahmen zugunsten des Rebbaues, Artikel 2 Absatz 2 (Streichung des Beitragssatzes für die mittelstarken Kantone).

Da sich die im Finanzausgleichsgesetz festgelegte Kompetenzabgrenzung gut bewährt hat und auch die vorgeschlagene Lösung diesbezüglich keine neuen Beurteilungselemente ins Spiel bringt, sind wir der Auffassung, dass die Grundsätze für die verfeinerte Abstufung im Gesetz festzulegen sind. Die Ausgestaltung der gleitenden Skala soll – wie bisher die Einteilung der Kantone in drei Gruppen – dem Bundesrat überlassen werden.

7 Stellungnahme der Kantone

Wie wir einleitend dargelegt haben, wurden die Vorschläge zur Verfeinerung der Abstufung in enger Zusammenarbeit mit einer von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren bestellten Arbeitsgruppe geprüft und ausgearbeitet. Diese hatte sich in einer Sitzung vom 22. September 1972 für die nun vorgeschlagene Lösung entschieden.

Ebenso befragten wir den Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Dieser stimmte der Vorlage mit Ausnahme der vorgeschlagenen Verfei-

nerung der Verteilung des Wehrsteuersechstels grundsätzlich zu. Wie erwähnt, haben wir in der Folge den Antrag auf Änderung des Finanzausgleichs beim Wehrsteuersechstel fallen gelassen.

8 Erläuterungen des Gesetzesentwurfes

Nach *Artikel 2* des Finanzausgleichsgesetzes stellt der Bundesrat nach Anhören der Kantonsregierungen einen Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone auf. Die auf Grund dieses Schlüssels vorzunehmende Einteilung der Kantone in drei Gruppen erfolgte bisher stets so, dass für jeden Kanton eine Reihe von Masszahlen ermittelt wurde. Das gewogene Mittel aus den Indizes aller Masszahlen ergab den Gesamtindex der Finanzkraft. Da bei der vorgeschlagenen Lösung die Bundesbeiträge nach einer gleitenden Skala entsprechend den Indexzahlen abgestuft werden sollen, ist es zweckmässig, den bisherigen Artikel 2 durch einen zweiten Absatz zu ergänzen. Darin soll festgelegt werden, dass der Bundesrat aufgrund des Schlüssels für jeden Kanton eine Indexzahl der Finanzkraft zu ermitteln hat. Mit dieser Bestimmung soll im Hinblick auf die erhöhte Bedeutung, die den Indexzahlen künftig zukommt, die bisherige Praxis verankert werden.

Die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft ist, wie schon früher dargelegt wurde, im *Artikel 3* des Finanzausgleichsgesetzes geregelt. Die Einführung der gleitenden Skala für die Bemessung der Bundesbeiträge erfordert eine Änderung dieser Bestimmung. Im ersten Absatz des vorgeschlagenen neuen Artikels 3 sollen die Grundsätze der vorgesehenen Lösung festgehalten werden. Danach erfolgt die Abstufung der Bundesbeiträge nach einer gleitenden Skala entsprechend den Indexzahlen, wobei am Schluss und am Kopf der Indexreihe je eine Gruppe gebildet werden kann, für die weiterhin der Mindest- bzw. Höchstsatz anzuwenden ist. Die Formulierung wurde bewusst so gewählt, dass später allenfalls eine durchgehende gleitende Skala eingeführt werden könnte.

Im Artikel 3 Absatz 2 der Revisionsvorlage wird vorgesehen, dass in besonderen Fällen die Abstufung der Bundesbeiträge weiterhin nach den Gruppen der Finanzkraft erfolgen kann, d. h. dass in diesen Fällen die Bundesbeiträge für die mittlere Gruppe nicht nach der gleitenden Skala abgestuft werden müssen. Dies drängt sich dort auf, wo die Differenz zwischen Höchst- und Mindestsatz sehr klein ist und sich daher eine feinere Abstufung nicht lohnt.

In Artikel 3 Absatz 3 soll der Bundesrat mit der Ordnung der Einzelheiten und der Ausgestaltung der gleitenden Skala sowie mit der Festlegung der Sätze der Bundesbeiträge für Aufgaben und Werke, die mehreren Kantonen dienen, beauftragt werden. Wie bisher hätte der Bundesrat namentlich auch die Grenzen zwischen den einzelnen Gruppen festzulegen.

Auf die bei den einzelnen Subventionsgesetzen notwendigen Änderungen haben wir in Abschnitt 6 bereits hingewiesen. Es handelt sich dabei lediglich um die Streichung der in diesen Gesetzen verankerten Beitragssätze für die Gruppe der finanzmittelstarken Kantone.

9 Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

Wir schlagen Ihnen vor, die folgenden Postulate als erledigt abzuschreiben:

- 11 187 Postulat Baumberger vom 29. Februar 1972 betreffend Finanzkraft der Kantone
- 11 200 Postulat Nänny vom 29. Februar 1972 betreffend Finanzkraft der Kantone

Dem Hauptanliegen der beiden parlamentarischen Vorstösse zur Einführung eines verfeinerten Stufensystems wird mit dieser Vorlage in vollem Umfang entsprochen. Die gewünschten Untersuchungen hinsichtlich der Kriterien zur Bemessung der Finanzkraft erfolgen im Rahmen der periodischen Überprüfung des Schlüssels für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone. Gemäss Artikel 4 des Finanzausgleichsgesetzes hat der Bundesrat die Grundlagen für die Einreihung der Kantone nach deren Finanzkraft alle zwei Jahre zu überprüfen.

10 Schlussbemerkungen

Der Finanzausgleich ist ein staats- und finanzpolitisch bedeutsames Problem jedes Bundesstaates. Wir legen daher grossen Wert darauf, neben den Bemühungen um eine langfristig ausgerichtete Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzordnung die heutige Regelung nach Möglichkeit durch kürzerfristige Massnahmen nach und nach zu verbessern. Mit dieser Vorlage soll durch die Verfeinerung der Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einem besseren und gerechteren Finanzausgleich getan werden. Die unterbreiteten Vorschläge dürfen daher zweifellos als Fortschritt im Bereiche der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen gewertet werden.

Trotz der verschiedenen positiven Seiten dieser Verbesserungsvorschläge haben wir uns, wie erwähnt, nicht ohne Bedenken für diese Vorlage entscheiden können, bringt sie doch für den Bund ins Gewicht fallende Mehrausgaben, und dies in einer Zeit, in der unter dem Drucke der sich zusehends verschlechternden finanziellen Verhältnisse die Erfüllung von wichtigen öffentlichen Aufgaben zurückgestellt oder eingeschränkt werden muss. Dazu kommt, dass der Bund in den letzten Jahren bereits verschiedene andere Massnahmen zur Entlastung der Kantone getroffen hat. Erwähnt seien hier lediglich die mit der Revision der Bundesfinanzordnung erfolgte Erhöhung des Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer von 6 auf 12 Prozent, die massive Erhöhung der Beitragssätze bei den Subventionen an Bauten für das berufliche Bildungswesen sowie auf dem Gebiete des Gewässerschutzes. Allein diese drei Massnahmen belasten das Budget des Bundes im Jahre 1973 mit schätzungsweise 120 Millionen Franken.

Wenn wir uns trotz dieser Bedenken für die Unterbreitung dieser Vorlage entschlossen haben, so vor allem aus folgenden Gründen: Mit der Überweisung der Motionen Letsch und Theus haben die eidgenössischen Räte uns den Auftrag zur sofortigen Revision des Finanzausgleichsgesetzes erteilt. Dabei musste im voraus damit gerechnet werden, dass die finanziellen Folgen einer Verfeinerung

der Abstufung der Bundesbeiträge bei der heutigen Finanzlage der Kantone vor allem vom Bund zu tragen sind. Wir betrachten unsere Vorschläge denn auch als ein weiteres Entgegenkommen des Bundes gegenüber den Kantonen. Diese grosszügige Verständigungslösung soll ermöglichen, dass die für eine umfassende Überprüfung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und der damit zusammenhängenden Fragen notwendige Zeit zur Verfügung steht. Jedenfalls müssten wir Forderungen nach weiteren Massnahmen auf diesem Gebiet, die dem Bund zusätzliche Lasten aufbürden, solange ablehnen, als das Verhältnis Bund/Kantone nicht eingehend überprüft ist und uns die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Beschaffung entsprechender Mehreinnahmen fehlen. Diese Voraussetzung wird aber frühestens mit der Einführung einer Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip, deren voraussichtlicher Ertrag indessen noch keineswegs feststeht, erfüllt sein.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 28. Februar 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz
über den Finanzausgleich unter den Kantonen
Änderung vom

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 1973¹⁾,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959²⁾ über den Finanzausgleich unter den Kantonen wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 (neu)

² Auf Grund dieses Schlüssels ermittelt der Bundesrat für die Finanzkraft jedes Kantons eine Indexzahl.

Art. 3

¹ Die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft erfolgt grundsätzlich nach einer gleitenden Skala entsprechend den Indexzahlen. Dabei kann am Kopf und am Schluss der Indexreihe je eine Gruppe von Kantonen gebildet werden, für die Mindest- bzw. Höchstsätze gelten.

Abstufung der
Bundesbeiträge

² In besonderen Fällen können die Bundesbeiträge gemäss der Gruppeneinteilung der Kantone nach ihrer Finanzkraft abgestuft werden.

³ Der Bundesrat ordnet die Einzelheiten der Ausgestaltung und Anwendung der gleitenden Skala sowie die Einteilung der Kantone nach der Finanzkraft in Gruppen. Er bestimmt die Sätze der Bundesbeiträge für Aufgaben und Werke, die mehreren Kantonen dienen.

¹⁾ BBl 1973 I 1101

²⁾ SR 613.1

Art. 11 Bst. d, e, f und g (neu)

d. Bundesgesetz vom 20. September 1963¹⁾ über die Berufsbildung:

Art. 48 Abs. 4

⁴ Der Bundesbeitrag an Bauten nach Artikel 47 Absatz 1 beträgt je nach der Finanzkraft der Kantone 30 bis 45 Prozent.

e. Bundesgesetz vom 19. März 1965²⁾ über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien:

Art. 7 Abs. 2

² Stipendien, welche die Mindestbeträge erreichen, werden bei der Bemessung des Beitrages in vollem Umfang berücksichtigt. Der Beitrag des Bundes an die Leistungen der Kantone beläuft sich, unter Vorbehalt von Absatz 3, je nach der Finanzkraft der Kantone auf 25 bis 65 Prozent.

f. Bundesgesetz vom 28. Juni 1968³⁾ über die Hochschulförderung:

Art. 12 Abs. 1

¹ Die Beiträge werden in Prozentsätzen der Aufwendungen im Sinne von Artikel 10 bemessen. Die Sätze betragen, je nach der Finanzkraft der Hochschulkantone, 40 bis 60 Prozent.

g. Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1969⁴⁾ über vorübergehende Massnahmen zugunsten des Rebbaues:

Art. 2 Abs. 2

² Der Bundesbeitrag beträgt je nach der Finanzkraft der Kantone 50 bis 70 Prozent der nach den Absätzen 3 und 4 anrechenbaren Aufwendungen der Kantone.

II

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1974 in Kraft.

¹⁾ SR 412.10

²⁾ SR 416.0

³⁾ SR 414.20

⁴⁾ AS 1970 48

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen (Vom 28. Februar 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11563
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.04.1973
Date	
Data	
Seite	1101-1128
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 730

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.