

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössische Finanzverwaltung
Sektion Finanzausgleich
Bundesgasse 3
3003 Bern

17. Juni 2014

Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen 2012-2015 Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. März 2014 wurden wir von der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Frau Eveline Widmer-Schlumpf, zur Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen 2012-2015 eingeladen. Der Kanton Solothurn schliesst sich der nachfolgenden Stellungnahme der 16 ressourcenschwachen Kantone an.

NFA-Wirksamkeitsbericht 2012-2015

Position der 16 ressourcenschwachen Kantone AG, AI, AR, BE, FR, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SO, TG, UR, VS zum NFA-Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Bundes vom März 2014:

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat im Auftrag des Bundesrates am 14. März 2014 den zweiten NFA-Wirksamkeitsbericht zur Periode 2012-2015 veröffentlicht. Die Vorsteherin des EFD hat die Kantone, Parteien und interessierten Organisationen eingeladen, zum Bericht bis am 30. Juni 2014 Stellung zu nehmen. Dazu stellt sie einen Fragekatalog zur Verfügung.

Der NFA-Wirksamkeitsbericht zeigt die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode und mögliche Massnahmen für die kommende Periode auf. Die Kantone haben bis Ende Juni 2014 Gelegenheit zur Stellungnahme. In die Erstellung dieses Berichts einbezogen waren nebst Bundesvertretern Vertreter der ressourcenschwachen Kantone und der ressourcenstarken Kantone. Die Vertreter der ressourcenstarken Kantone haben die bekannten Forderungen der Konferenz der NFA-Geberkantone ebenfalls eingebracht. Diese sind im Kapitel 8 als Alternativmodell zum Ressourcenausgleich und im Kapitel 9 des Berichts unter den abweichenden Meinungen in der Fachgruppe aufgeführt.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) koordiniert die Stellungnahmen der Kantone. Die Plenarversammlung der KdK hat am 21. März 2014 beschlossen, eine gemeinsame Stellungnahme zum NFA-Wirksamkeitsbericht zu erarbeiten. Grundlage dafür bildet ein Entwurf vom 21. März 2014 mit den generellen Stossrichtungen zum Bericht. Diesen Entwurf hat eine politische Begleitgruppe mit Vertretern der ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantone im Auftrag des Leitenden Ausschusses der KdK und in Absprache mit dem Präsidenten der FDK erarbeitet. Die KdK hat die Kantone eingeladen, zu diesen Stossrichtungen bis spätestens 1. Mai 2014 Stellung zu nehmen, bzw. allfällige Änderungsanträge einzureichen.

Die Vorlage der KdK betont die überragende Bedeutung der NFA für den Schweizer Föderalis-

mus und lehnt grundlegende Anpassungen an der Konzeption und an der Dotierung der Ausgleichsgefässe für die kommende Periode 2016-2019 ab. Diese Haltung entspricht im Wesentlichen der Position der ressourcenschwachen Kantone. Die Hauptstossrichtungen im KdK-Entwurf können unterstützt werden. Das vorliegende Dokument orientiert sich im Aufbau und Inhalt an der Vorlage der KdK. Es begründet die Positionen ausführlicher. Es soll als Grundlage für die Stellungnahme an die KdK und an den Bund dienen.

1. Grundsätzliches

Die NFA ist ein ausgewogenes Jahrhundertwerk mit entsprechenden Kompromissen der verschiedenen Anspruchsgruppen und klaren Mehrheitsentscheiden auf allen betroffenen politischen Ebenen. Sie hat sich bisher grundsätzlich bewährt. Der neue Ressourcen- und Lastenausgleich ist ein wohldurchdachtes und zielführendes System, das die Disparitäten in der Ressourcenstärke und der Steuerbelastung zwischen den Kantonen vermindert und die Handlungsfreiheit der Kantone erhöht. Deshalb sollen daran keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden. Hingegen sind punktuelle Weiterentwicklungen zu prüfen. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass nicht aufgrund von Partikularinteressen Rückschritte gemacht werden.

Sämtliche Anpassungen am System müssen ziel- und methodenkonform sein. Sie haben sich konsequent an den effektiven Wirkungen zu orientieren. Da die NFA-Bemessungsjahre jeweils 4 – 6 Jahre zurückliegen, wird erst der dritte Wirksamkeitsbericht die Auswirkungen des neuen Systems vollumfänglich zeigen. Ergänzend ist deshalb festzuhalten, dass erst mit dem nächsten dritten Wirksamkeitsbericht die volle Wirksamkeit der NFA beurteilt werden kann.

Angesichts der nach wie vor grossen Disparitäten zwischen den Kantonen (Zug verfügt über eine vier mal höhere Ressourcenkraft als Uri) sind Vorschläge oder Forderungen zur Reduktion des Ausgleichsvolumens (Dotierung der Ausgleichsgefässe) abzulehnen. Damit würde Solidarität abgebaut. Die Dotierung der Ausgleichsgefässe müsste im Gegenteil erhöht werden, um eine stärkere und nachhaltige Reduktion der Disparitäten zu erreichen.

Für eine Erhöhung der Bundesbeiträge spricht im Besonderen die seit Einführung der NFA stark gestiegene Entlastung des Bundeshaushalts durch die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent. Diese Entlastung hat sich deutlich stärker erhöht als das durchschnittliche Wirtschaftswachstum. Wird die Entwicklung der Erträge der direkten Bundessteuern in den für die NFA relevanten Bemessungsjahren 2002 bis 2010 betrachtet, so ergibt sich ein jährliches Wachstum von 5,9 %. Die durchschnittliche jährliche Zunahme der Beiträge des Bundes in den Ressourcenausgleich beträgt demgegenüber lediglich 3,6 %.

Abgrenzung zur USR III

Wir unterstützen eine klare Trennung der beiden Vorhaben 2. NFA-Wirksamkeitsbericht und Unternehmenssteuerreform III (USR III). Reformanliegen am Ressourcenausgleich, die sich aufgrund der USR III abzeichnen, sind im Rahmen der Diskussionen über die USR III näher zu prüfen und nicht im Rahmen des vorliegenden NFA-Wirksamkeitsberichts. Es dürfen zum heutigen Zeitpunkt keine Massnahmen mit Vorwirkung getroffen werden.

Grundsatzpositionen:

- Es sind keine grundsätzlichen Änderungen am Ressourcen- und Lastenausgleich vorzunehmen. Punktuelle Anpassungen sind zu prüfen.
- Das Ausgleichsvolumen darf nicht gekürzt werden, im Gegenteil. Es rechtfertigt sich vor allem ein verstärktes Engagement des Bundes.
- Die USR III darf am Konzept und an der Dotierung des Finanzausgleichs für die Jahre 2016 bis 2019 keine Anpassungen vorsehen. Korrekturen sind erst angezeigt nachdem feststeht, welche konkreten Massnahmen mit welchen Auswirkungen ergriffen werden.

2. Position zu den einzelnen Anträgen

(In Klammer Fragen gemäss Fragebogen des Bundes)

2.1 Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs (Frage 1)

Die heutige Dotierung des vertikalen Ressourcenausgleichs (durch den Bund) erfolgte unter Beachtung der Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen und unter Berücksichtigung der Aufgabenentflechtungen, der abgeschafften Finanzkraftzuschläge sowie einer deutlichen Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Zur Sicherung der Haushaltsneutralität hat der Bund seine Beiträge in den Ressourcenausgleich ab dem Jahr 2012 um jährlich 81 Millionen Franken erhöht. Eine Reduktion der Bundesbeiträge würde die Haushaltsneutralität der NFA somit nachträglich verletzen.

Die Dotierung des horizontalen Ressourcenausgleichs nimmt eine besonders wichtige Funktion für den Ausgleich der Disparitäten unter den Kantonen ein. Wie eingangs erwähnt sind weiterhin sehr grosse Disparitäten zwischen den Kantonen vorhanden. Die Steueraussschöpfung bzw. die Steuerbelastung ist bei den ressourcenstarken Kantonen teilweise weiterhin tiefer und hat sich aufgrund der NFA nicht erhöht. Die ressourcenstarken Kantone profitieren am meisten davon, dass aufgrund der Einführung der NFA eine ebenfalls zur Diskussion stehende materielle Steuerharmonisierung nicht umgesetzt wurde, was für sie wohl eine starke Tarifierhöhung bedeutet hätte. Aus diesen Gründen ist auch die Dotierung des horizontalen Ressourcenausgleichs beizubehalten.

Das Ausgleichsvolumen wird auch mitbestimmt von der Höhe des Faktors Alpha, der für die Berücksichtigung der Vermögen der natürlichen Personen massgebend ist, sowie die Faktoren Beta betreffend die Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und der Entwicklung der massgebenden Bemessungsgrundlagen für diese Faktoren ist davon auszugehen, dass sich deren Werte bei der nächsten Aktualisierung weiter vermindern. Dies wird zu einer Reduktion der Ausgleichsvolumen führen.

Das gesamte Ausgleichsvolumen ist in der heutigen Höhe zumindest beizubehalten respektive gemäss den geltenden Regeln fortzuschreiben (Veränderung mit dem durchschnittlichen Potenzial des Schweizer Durchschnitts respektive der ressourcenstarken Kantone). Angesichts der weiterhin beobachtbaren grossen Disparitäten zwischen den Kantonen wäre eine Reduktion der Ausgleichssumme nicht zielführend, im Gegenteil. Unter Beachtung der Disparitätenentwicklung ist die Ausgleichssumme grundsätzlich zu erhöhen. Zu beachten ist schliesslich auch, dass die angestrebte Ausstattung von 85 % für den schwächsten Kanton ein Mindestziel darstellt.

Position: Der Ressourcenausgleich ist mindestens im bisherigen Volumen zu dotieren. Verschiedene Gründe rechtfertigen gar eine Erhöhung der Bundesbeiträge.

2.2 Dotation der Lastenausgleichsgefässe (Fragen 8 + 9)

Die bisherige Fortschreibung des Volumens nach Massgabe der Teuerung und die bisherige-Dotierung der beiden Gefässe SLA und GLA sind von zentraler Bedeutung für die gesamte NFA. Die NFA ist ein fein austariertes Gesamtsystem. Alle Bestandteile sind aufeinander abgestimmt. Die gleich starke Dotierung von SLA und GLA war von Anfang an ein wichtiger Bestandteil zur beachteten Verstärkung des Disparitätenabbaus zwischen den Kantonen. Mit einer allfälligen Verlagerung von GLA-Mitteln zum SLA würde der Disparitätenabbau bzw. der Finanzausgleich reduziert. Dieser Effekt ergäbe sich aufgrund des Umstandes, dass die GLA-Mittel schwergewichtig zu den ressourcenschwachen Kantonen fliessen und die SLA-Mittel zu den ressourcenstarken. Die bisherigen Wirkungen der NFA sprechen klar gegen eine derartige Verschiebung zulasten des GLA.

Die SLA-Lasten haben sich seit der Einführung der NFA verstärkt. Dieser Befund spricht für eine Erhöhung der Mittel für die beiden SLA-Gefässe. Diese Erhöhung ist durch den Bund zu finanzieren. Ihm stehen dafür teilweise Mittel aus der sukzessiven Reduktion des Härteaushleichs ab dem Jahr 2016 zur Verfügung.

Position: Die Dotierung des GLA ist gemäss bisheriger Fortschreibung an die jeweilige Teuerung anzupassen. Das Volumen des SLA ist durch Bundesmittel substantiell zu erhöhen.

2.3 Weiterführung des Härtausgleichs (Fragen 10 + 11)

Eine vollständige Streichung des Härtausgleichs ab dem Jahr 2016 wäre radikal und nicht redlich, auch wenn dieses Gefäss Mängel des früheren Finanzausgleichs fortschreibt. Der Härtausgleich war aus politischen Gründen notwendig, um einen Übergang zum neuen System überhaupt erst zu ermöglichen.

Position: Die Beibehaltung des bisherigen Systems wird unterstützt.

2.4 Einführung einer Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone (Frage 2)

Eine betragsmässige Obergrenze für den horizontalen Ressourcenausgleich wäre systemfremd, würde die Wirksamkeit dieses Ausgleichs beeinträchtigen und ist daher klar abzulehnen. Der Ressourcenausgleich berücksichtigt die Dynamik in der Ressourcenentwicklung. Dieser Effekt ist für die Wirksamkeit zentral. Mit einer fixen Obergrenze würde die Dynamik des Ausgleichs nach oben genau dort gebrochen, wo sie aufgrund von steigenden Disparitäten dringend benötigt würde. Zudem würde sich die Ausgleichssumme insgesamt reduzieren oder sich der Nachteil der bestehenden Solidarhaftung unter den ressourcenstarken Kantonen noch verschärfen.

Position: Eine betragsmässige Obergrenze für ressourcenstarke Kantone ist abzulehnen.

2.5 Alternativmodell der ressourcenstarken Kantone zum Ressourcenausgleich

2.5.1 Einführung einer neutralen Zone (Frage 3)

Gemäss Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) wird als Ziel für alle Kantone eine Ressourcenstärke nach erfolgtem Ressourcenausgleich von mindestens 85 % des Durchschnitts angestrebt. Heute erhalten alle ressourcenschwachen Kantone Ressourcenausgleich, also auch diejenigen Kantone, deren Ausgangswert über 85 % liegt, sowie diejenigen Kantone, deren Ausgangswert unter 85 % liegt, die jedoch durch den Ressourcenausgleich auf über 85 % angehoben werden.

Die ressourcenstarken Kantone fordern analog zur Standesinitiative des Kantons Schwyz ("Erhöhung der Wirksamkeit des NFA-Ressourcenausgleichs durch Einführung einer neutralen Zone"), dass der Ressourcenausgleich nur bis zur Erreichung eines gewissen Schwellenwerts gezahlt wird, z.B. 90 %. Kantone mit 90 – 100 % der durchschnittlichen Ressourcen, die bisher noch zur Gruppe der Empfänger gehörten, sollen nichts mehr erhalten.

Das Modell einer neutralen Zone wurde bereits vor der Einführung der NFA breit diskutiert und damals auch von den ressourcenstarken Kantonen aus methodischen Gründen verworfen. Das geltende Progressionsystem, welches keinen Kanton aus dem Ressourcenausgleich ausschliesst und einen kontinuierlichen Anstieg des Ausgleichs mit sinkender Ressourcenstärke bewirkt, sichert eine optimale Lösung. Die Forderung der ressourcenstarken Kantone führt zu Verzerrungen im Ausgleich und ist deshalb abzulehnen: Unterhalb des Schwellenwerts wird man durch den Ressourcenausgleich automatisch auf 85 % gehoben, ab dem Schwellenwert würden die Zahlungen vollständig gekürzt; somit würde man bestraft, wenn man den Schwellenwert überschreitet. Auch liesse sich der Schwellenwert für eine solche Zone nicht ohne Willkür festlegen. Der Ausgleich würde intransparenter und unberechenbarer. Durch die Einführung der neutralen Zone wären bei einer kontinuierlichen Progressionskurve ohne Sprünge wesentlich mehr ressourcenschwache Kantone betroffen, als sich heute in der hypothetischen Zone befinden. Im Gegenteil müsste für ressourcenschwache Kantone ein Anreizsystem geprüft werden, ihren eigenen Ressourcenindex zu verbessern.

Position: Eine "neutrale Zone" wird abgelehnt. Im Rahmen der Arbeiten für den dritten NFA-

Wirksamkeitsbericht 2016-2019 soll ein Anreizsystem für ressourcenschwache Kantone geprüft werden, ihren eigenen Ressourcenindex zu verbessern.

2.5.2 Bindung des Abschöpfungssatzes an das Überschusspotenzial (Frage 3)

Die ressourcenstarken Kantone bemängeln, dass Schwankungen im Ressourcenpotenzial eines Kantons zu starken Auswirkungen bei den anderen ressourcenstarken Kantonen führen können, und somit die übrigen ressourcenstarken Kantone solidarisch haften, wenn sich die Zahlung eines einzelnen ressourcenstarken Kantons verringert. Hintergrund dieser Kritik ist die Finanzkrise und ihre Auswirkung auf das Ressourcenpotenzial des Kantons Zürich, was zu höheren Ausgleichszahlungen der anderen ressourcenstarken Kantone führte.

Der Finanzausgleich basiert auf dem relativen Verhältnis der Kantone zueinander. Die Ressourcenstärke jedes einzelnen Kantons bemisst sich in Bezug auf den Durchschnitt aller Kantone. Verliert ein grosser Kanton wie Zürich an Ressourcenstärke, so verbessert sich die relative Position aller anderen Kantone. Es existiert somit nicht einfach eine Solidarität der ressourcenstarken Kantone untereinander, sondern unter allen Kantonen. Wenn das Ressourcenpotenzial in einem ressourcenstarken Kanton sinkt, so sinkt auch die von den ressourcenstarken Kantonen zu zahlende totale Ausgleichssumme, weil sich die totale Ausgleichssumme mit dem Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Kantone verändert. Die Solidarität betrifft dadurch auch die ressourcenschwachen Kantone: Ihr Ressourcenindex steigt in einem solchen Fall, und die Ausgleichssumme verringert sich, auch wenn sich das Ressourcenpotenzial in absoluten Zahlen nicht ändert. Die Solidarität innerhalb des Ressourcenausgleichs ist systemimmanent und darf nicht aufgehoben werden.

Würden hingegen die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone zum Beispiel für vier Jahre fixiert, so könnten sich ungerechtfertigte Unter- oder Überbelastungen für die ressourcenstarken Kantone oder zu tiefe oder hohe Ausgleichszahlungen für die ressourcenschwachen Kantone ergeben. Die heutige Glättung des Ressourcenpotenzials als Durchschnitt von drei Bemessungsjahren hat stark dämpfende Wirkung. Am geltenden System ist nicht aus rein budgettechnischer Sicht zu rütteln.

Durch den gewählten Mechanismus zur Anpassung des gesamten Volumens für den horizontalen und vertikalen Ausgleich können im Einzelfall unerwünschte und schwer erklärbare Effekte auftreten. So ist es möglich, dass ein ressourcenstarker Kanton zusätzliche Zahlungen leisten muss, auch wenn sein Ressourcenindex abgenommen hat. Aber auch innerhalb der ressourcenschwachen Kantone können analoge Verzerrungen entstehen. Die Vermeidung der entdeckten Verzerrungen ist ganzheitlich zu prüfen. Lösungsansätze haben im Rahmen eines kohärenten Gesamtsystems auch die Situation der ressourcenschwachen Kantone einzuschliessen. Diese Abklärungen können in sinnvoller Weise erst im Rahmen der Arbeiten für den dritten NFA-Wirksamkeitsbericht 2016-2019 vorgenommen werden.

Eine Festlegung eines fixen Abschöpfungsprozentsatzes in Bezug auf das Überschusspotenzial der ressourcenstarken Kantone jeweils für vier Jahre erscheint im vorstehend genannten Gesamtrahmen prüfenswert. Das Abschöpfungsvolumen würde sich damit weiter dynamisch entwickeln und die Abhängigkeit zwischen den Kantonen würde nur noch indirekt über die Ermittlung der Ressourcenstärke spielen. Zentral ist dabei die Höhe des Abschöpfungssatzes. Um einen (ungebührlichen) Abbau des Ressourcenausgleichs zu verhindern, müsste dieser in der bisherigen Grössenordnung, das heisst bei mindestens 20% festgelegt werden (und nicht bei 18,1% wie von den ressourcenstarken Kantonen gefordert). Gegenüber bisher würde das Abschöpfungsvolumen der ressourcenstarken Kantone im Konjunkturablauf stärker schwanken. Der Bund müsste in diesem Falle den nötigen Volumenausgleich sicherstellen.

Position: Keine Veränderung der relativen Berechnung des Ressourcenausgleichs als Verhältnis der Kantone zueinander. Eine Bindung des Abschöpfungssatzes an das Überschusspotenzial ist im Rahmen der Arbeiten zum dritten Wirksamkeitsbericht näher zu prüfen und zu einem kohärenten Gesamtsystem weiterzuentwickeln, welches auch die Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone einschliesst. Sicherzustellen ist im Weiteren, dass der Abschöpfungssatz das bisherige Niveau von 20 % nicht unterschreitet und der Bund den nötigen Gesamtausgleich sicherstellt.

2.6 **Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial** (zu Frage 4)

Bemessungsgrundlage für das Ressourcenpotenzial bilden alle bedeutsamen fiskalisch relevanten Grössen. Diese bilden die Wirtschaftskraft der Kantone nachgewiesenermassen in hohem Masse ab. Es besteht kein Bedarf für eine Erweiterung des Ressourcenpotenzials mit einzelnen konkreten Einnahmen. Ein Einbezug der Wasserzinsen in das Ressourcenpotenzial wäre wesensfremd und mit dem gewählten methodischen Ansatz nicht vereinbar. Es handelt sich beim Wasserzins zudem nicht um eine Steuer, sondern um eine Abgeltung für die Erteilung von Nutzungsrechten. Bei einer Anrechnung müsste von einer vollständigen (nicht tatsächlichen) Ausschöpfung aller vorhandenen Ressourcen ausgegangen werden. Das Ressourcenpotenzial von ressourcenschwachen Bergkantonen würde erhöht, womit sich das Ressourcenpotenzial der ressourcenschwachen Mittellandkantone relativ verringert. Die Einnahmen der Kantone aus Regalien und Konzessionen haben im Verhältnis zum restlichen Ressourcenpotenzial eine untergeordnete Bedeutung.

Position: Ein Einbezug von Wasserzinsen und anderen nichtfiskalischen Grössen bei der Bemessung des Ressourcenpotenzials ist abzulehnen.

2.7 **Reduktion der Grenzgängerabkommen im Ressourcenpotenzial** (Frage 6)

Gestützt auf den ersten Wirksamkeitsbericht wird das Einkommen der Grenzgänger seit 2012 mit reduziertem Gewicht von 75 Prozent (Faktor Delta) in das Ressourcenpotenzial eingerechnet. Die aktuellen Auswertungen zeigen, dass die gewünschte Wirkung erzielt wird. Es besteht aktuell kein Bedarf für weitere Korrekturen. Eine erneute Prüfung soll erst im Zuge der USR III vorgenommen werden.

Position: Auf eine weitere Reduktion der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial ist zu verzichten. Sie kann im Rahmen der USR III nochmals geprüft werden.

2.8 **Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuersenkungen** (Frage 7)

Die ressourcenstarken Kantone fordern eine Reduktion des Ressourcenausgleichs, wenn – wie sie sagen – "Steuerdumping" betrieben wird. Ein ressourcenschwacher Kanton soll weniger Mittel erhalten, "falls die Ausgleichszahlungen dazu führen, dass die Steuerausschöpfung bei juristischen oder natürlichen Personen unter diejenige der ressourcenstarken Kantone fällt".

Die Aussage impliziert, dass die Steuerausschöpfung mit dem Ressourcenausgleich in direkter Verbindung steht. Eine eindeutige Aussage, inwiefern Ressourcenausgleichszahlungen möglicherweise in Steuersenkungen umgelenkt werden, ist hingegen nicht möglich. Die Steuerbelastung steht vielmehr in direktem Zusammenhang mit dem Ausgabenniveau eines Kantons. Die Finanzstatistik weist erhebliche Unterschiede in den Ausgaben der Kantone (inklusive ihrer Gemeinden) pro Kopf nach. Viele ressourcenschwache Kantone haben vergleichsweise sehr tiefe Ausgaben pro Kopf (insb. AG, TG, SG, LU, SO), aber auch die ressourcenstarken Kantone SZ und NW, während viele Ressourcenstarke hohe Ausgaben pro Kopf haben (insb. GE, BS, ZG, VD, ZH), aber auch einige ressourcenschwache Kantone wie GR, JU, NE, BE.

Die Forderung, die Zweckfreiheit der Mittel aus dem Ressourcenausgleich aufzuheben, rüttelt an einem Grundpfeiler der NFA. Die Zweckfreiheit der Mittel ermöglicht Handlungsfreiheit bei den Empfängerkantonen, was effizienzsteigernd wirkt. Bedingungen zur Mittelverwendung schaffen Fehlanreize, weil Mehrausgaben getätigt werden müssen, nur um Finanzausgleich zu erhalten. Die ressourcenschwachen Kantone würden wie vor der Einführung der NFA in ein höheres Steuerniveau gezwängt. Die Disparitäten zwischen den Kantonen würden wieder vergrössert.

Eine Beschränkung der Mittelverwendung für die ressourcenschwachen Kantone ist auch aus föderalen Gründen abzulehnen. Sie widerspräche der kantonalen Hoheit im Bereich der Finanz-, Steuer- und Ausgabenpolitik und würde die Souveränität der ressourcenschwachen Kantone in Budgetfragen beschneiden.

Der Finanzausgleich zielt gemäss Art. 2 lit. b FiLaG darauf ab, die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen zu verringern. Verbunden damit ist das Ziel, dass zweckfreie

Ressourcenausgleichszahlungen für Steuersenkungen eingesetzt werden könnten. Dies wurde bereits in der NFA-Botschaft klar dargelegt. Es handelt sich somit nicht um einen Systemfehler, sondern um einen gewollten Mechanismus, um die Disparitäten zwischen den Kantonen zu verringern. Frühere "Steuerhöhlen", die unter dem alten Finanzausgleich chancenlos waren, ihre Steuerbelastung je senken zu können (sie hätten in den Folgejahren erhebliche Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich hinnehmen müssen), haben diese Chance jetzt. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Bürger in den verschiedenen Kantonen ist dies gerechtfertigt. Die Einführung von minimalen Steuerbelastungsvorgaben würde zu einem massiven Rückschritt führen. Eine wesentliche Errungenschaft des neuen Finanzausgleichs ginge verloren.

Letztlich ist es vom System gewollt, dass die Verteilung der Ressourcen schweizweit ausgeglichener wird als früher. Wenn ein Kanton seine Steuern senkt und mehr Ressourcen anzieht, so wird er auch einen tieferen Ressourcenausgleich erhalten oder gar ressourcenstark werden (Bsp. OW, SH). Dies zeigt, dass das heutige System auf solche Veränderungen zielkonform reagiert.

Position: Keine Einschränkung der Zweckfreiheit der Mittel aus dem Finanzausgleich.

2.9 Lastenausgleich im Bereich der Universitäten

Die ressourcenstarken Kantone argumentieren, dass die Lasten der Universitätskantone pro Student viel höher sind als die Beiträge, die sie im Rahmen der interkantonalen Universitätsvereinbarung erhalten.

Wir ersehen in diesem Punkt keine Frage des Ressourcenausgleichs, sondern allenfalls eine Frage der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ).

Position: Diese Frage ist im Rahmen der interkantonalen Universitätsvereinbarung zu lösen.

2.10 Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial (Frage 5)

Die ressourcenstarken Kantone stellen hierzu eine Forderung, die erst im Hinblick auf die USR III relevant sein wird. Sie bemängeln, dass bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials eines Kantons die Gewinne der juristischen Personen gleich angerechnet werden wie die Einkommen der natürlichen Personen, obwohl die steuerliche Ausschöpfung bei juristischen Personen deutlich tiefer ist als bei natürlichen Personen. Dies führe in Kantonen mit hohen Gewinnen juristischer Personen zu einem systematisch zu hohen Ressourcenpotenzial und folglich zu hohen Ablieferung in den Ressourcenausgleich.

Diese Forderung ist aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen. Die Kantone legen im Rahmen ihrer Steuerhoheit selbst fest, wie weit sie die Gewinne der juristischen Personen steuerlich ausschöpfen wollen. Der scharfe Steuerwettbewerb bei den juristischen Personen, der insbesondere durch die ressourcenstarken Kantone gefördert wird, kann nun nicht ein Grund sein, die Berechnungsweise im Ressourcenausgleich anzupassen. Würde auf diese Forderung eingegangen, müssten die ressourcenstarken Kantone weniger Ressourcenausgleich zahlen und könnten die frei werdenden Mittel in weitere Steuersenkungen für juristische Personen lenken. Dadurch würden der Steuerwettbewerb weiter angeheizt, die Disparitäten weiter vergrössert statt verringert und die Zielsetzung des Finanzausgleichs ausgehebelt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Abgrenzung zur USR III. Heute schon werden Anpassungen des Finanzausgleichs in diesem Zusammenhang gefordert. Sie sind Bestandteil der USR III und sollen zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Die Fragen im Zusammenhang mit der effektiven Steuerausschöpfung der Kantone sind im Rahmen der USR III zu prüfen. Eventuell sind neue Faktoren einzuführen.

Position: Die Gewinne juristischer Personen und die Einkommen natürlicher Personen sind unabhängig von der steuerlichen Ausschöpfung gleichwertig ins Ressourcenpotenzial einzurechnen. Allfällige Änderungen sollen im Rahmen der USR III geklärt werden.

2.11 Gewichtung der Privatvermögen im Ressourcenpotenzial (Faktor Alpha)

Auch in Bezug auf die Gewichtung der Privatvermögen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials (Faktor Alpha) gibt der Wirksamkeitsbericht Anhaltspunkte für eine Anpassung. Nicht ausgeschlossen werden kann hingegen, dass diese Frage im Rahmen der USR III unter den neuen Rahmenbedingungen überprüft und angepasst werden soll.

Position: Das Privatvermögen ist bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Faktors Alpha zu berücksichtigen. Eine darüber hinausgehende Anpassung ist im Rahmen der USR III zu prüfen.

Weitere Aufgabenentflechtungen (NFA 2) (Frage 12)

Die Entflechtung weiterer Verbundaufgaben soll vorangetrieben werden. Die bei der NFA verbliebenen Verbundaufgaben¹ von Bund und Kantonen sollen weiter auf mögliche und sinnvolle Entflechtungen überprüft werden. Ziel muss es sein, die Handlungsfreiheit der Kantone weiter zu erhöhen. Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen haben dabei immer haushaltsneutral zu erfolgen.

Position: Es ist eine haushaltsneutrale Entflechtung weiterer Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA 2) ausserhalb des zweiten Wirksamkeitsberichts zu prüfen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Peter Gomm
Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber

¹ Krankenversicherung (individuelle Prämienverbilligungen), AHV / IV (Ergänzungsleistungen), Regionalverkehr, Agglomerationsverkehr, Hauptstrassen, Lärmschutz, Straf- und Massnahmenvollzug, Stipendien Tertiärbereich, Hochwasserschutz, Gewässerschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Wald, Jagd, Fischerei, amtliche Vermessung, Heimatschutz, Natur- und Landschaftsschutz