

NFA-Wirksamkeitsbericht: Ziel erfüllt, trotzdem Diskussionsbedarf dossierpolitik

5. Mai 2014

Nummer 1

Finanzpolitik Die zweite Beitragsperiode der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) neigt sich dem Ende zu. Der Bundesrat zeigt in einem Bericht, wie die NFA funktioniert und ob die Ziele erreicht wurden. Er kommt zum Schluss, dass sich das zentrale Instrument des Schweizer Finanzföderalismus auch in der zweiten Periode bewährt hat und die Ziele erfüllt wurden. Die Finanzautonomie der Kantone wurde gestärkt, ebenso ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit. Weil die Ziele teilweise übererfüllt wurden, schlägt der Bundesrat eine Senkung der Beiträge vor. Währenddessen kritisieren die Geberkantone der NFA das System in einigen grundsätzlichen Punkten. Dieses dossierpolitik stellt die Ergebnisse des zweiten Wirksamkeitsberichts vor und diskutiert Fragen, die in den kommenden Monaten im Zusammenhang mit der NFA noch zu reden geben werden.

Position economiessuisse

- ▶ Auch wenn der Finanzausgleich insgesamt gut funktioniert, so gibt es Punkte, die diskutiert werden sollten.
- ▶ So stellt die Solidarhaftung insbesondere für die Geberkantone ein Problem dar. Vorschläge zur Milderung sollen geprüft werden.
- ▶ Ebenfalls müssen Diskussionen um Anpassungen des Lastenausgleichs (Verteilschlüssel) sowie des Härteausgleichs (rascherer Abbau) erneut geführt werden.
- ▶ Die Senkung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs stellt eine Möglichkeit dar, Forderungen nach grundlegenden Systemanpassungen entgegenzukommen.
- ▶ Die Themen Unternehmenssteuerreform III und NFA sind getrennt zu führen. Die inhaltlichen Überschneidungen können dennoch Raum für neue Lösungen bieten.

Grundzüge und Inhalt des zweiten Wirksamkeitsberichts der NFA

Der Bundesrat legt alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vor. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs und schlägt Massnahmen für die kommende Beitragsperiode vor. Auf der Grundlage des Berichts legt das Parlament die Grundbeiträge (Dotationen) für die drei Ausgleichsgefässe fest. Diese sind der Ressourcenausgleich, der Lastenausgleich und der Härteausgleich.

Grafik 1

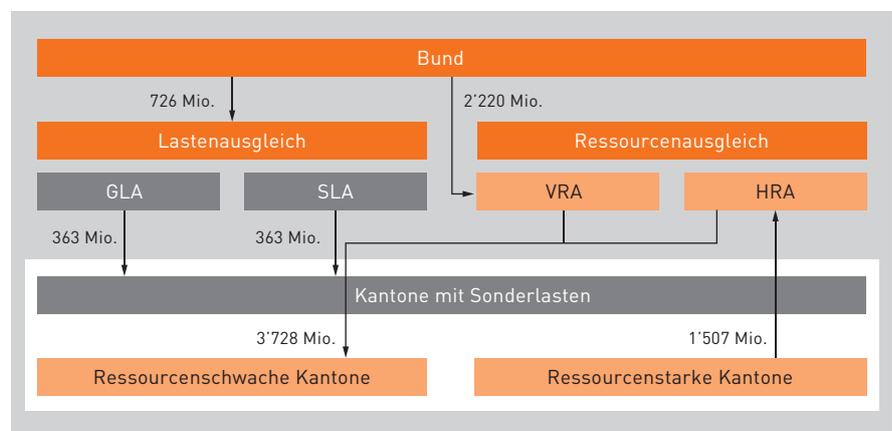
► Der Ressourcen- und der Lastenausgleich sind die zwei wichtigsten Ausgleichsgefässe der NFA. Der Ressourcenausgleich wird durch den Bund und die ressourcenstarken Kantone finanziert. Der Bund finanziert die Ausgleichszahlungen aktuell zu knapp 60 Prozent. Der Lastenausgleich wird ganz durch den Bund finanziert. Er teilt sich in den geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und in den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA). Das dritte Ausgleichsgefäss, der Härteausgleich, wird ebenfalls durch den Bund (zu zwei Dritteln) und die Kantone (zu einem Drittel) finanziert. Inklusiv Härteausgleich beträgt das Umverteilungsvolumen in der NFA 4,8 Milliarden Franken.

► Zeitplan: Botschaft bis September 2014, parlamentarische Beratung bis Ende 2015.

► Im Zentrum steht die Frage der Zielerreichung.

Aufbau und Zahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs 2014

Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen in Millionen Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014).

Der Bundesrat hat den zweiten Wirksamkeitsbericht Mitte März verabschiedet.¹ Der Bericht deckt die Jahre 2012 bis 2015 der laufenden Beitragsperiode ab. Er steht bis Ende Juni zur Vernehmlassung, anschliessend verabschiedet der Bundesrat den definitiven Bericht in Form einer Botschaft. Die Botschaft mit Massnahmen für die dritte Beitragsperiode folgt im September. Die parlamentarische Beratung erstreckt sich bis zum Sommer 2015. Bis dann müssen die Massnahmen beschlossen sein, damit sie zu Beginn der dritten Beitragsperiode 2016 umgesetzt werden können.

Inhalt des zweiten Wirksamkeitsberichts

Der Wirksamkeitsbericht umfasst neun Teile. Die Frage der Zielerreichung, das heisst die Überprüfung der Wirksamkeit des nationalen Ausgleichssystems gemessen an den gesetzlichen Vorgaben, steht im Zentrum des Berichts (Ziffer 5). Daneben kommen weitere Aspekte der NFA zur Sprache, etwa die neuen Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, dem zweiten Hauptpfeiler neben dem Finanzausgleich im engeren Sinn der 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wie die NFA mit vollem Namen heisst. Im achten Teil des Berichts werden Alternativen zum bestehenden Ressourcenausgleich geprüft, namentlich Vorschläge und Forderungen der ressourcenstarken Geberkantone. Im Schlussteil schlägt der Bundesrat Massnahmen für

¹ Der zweite Wirksamkeitsbericht kann unter dem folgenden Link heruntergeladen werden: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>

die dritte Beitragsperiode vor, beispielsweise die neuen Grundbeiträge der Ausgleichsgefässe.

Der 270-seitige Wirksamkeitsbericht ist thematisch breit gefasst. Dieses dossierpolitik fokussiert sich auf dessen Schwerpunkte. Dabei handelt es sich einerseits um den Kern des Berichts, die Frage der Zielerreichung. Zum anderen geht es um die Kritik der Geberkantone, die mit dieser ersten Frage teilweise verknüpft ist. Ein drittes Thema ist die Unternehmenssteuerreform III, die mit der NFA insbesondere über den Ressourcenausgleich inhaltlich in Verbindung steht. Das dossierpolitik führt in diese Themen ein und versucht insbesondere, den Finger auf Punkte zu legen, die in der kommenden öffentlichen und politischen Debatte noch zu reden geben werden. Der Schlussteil stellt entsprechende Punkte zur Diskussion.

► Schwerpunkt: Wurden die Ziele des Finanzausgleichs erreicht?

Zielerreichung des Finanzausgleichs

Die Aufgaben und Ziele des nationalen Finanzausgleichs im engeren Sinne sind im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) festgehalten. Das FiLaG nennt sechs Ziele, die mit dem neuen Finanzausgleich erreicht werden sollen:

- Stärkung der kantonalen Finanzautonomie;
- Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone;
- Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone;
- Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen;
- Ausgleich von übermässigen Belastungen;
- Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs.

Der Wirksamkeitsbericht befasst sich mit der Frage der Zielerreichung nicht nur in der laufenden Beitragsperiode seit 2012, sondern weiter zurück bis zur NFA-Inkraftsetzung. Er gelangt zu folgenden Ergebnissen:

► Die Finanzautonomie der Kantone wurde gestärkt.

Stärkung der kantonalen Finanzautonomie: Ein erstes Hauptziel, das mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs im engeren Sinn verbunden wurde, ist die Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit der Kantone. Diese Unabhängigkeit war im alten Finanzausgleich vor 2008 stark eingeschränkt. Zu viele Mittel, die vom Bund zu den Kantonen flossen, waren zweckgebunden bzw. an die Pflicht zur Erbringung bestimmter Leistungen geknüpft. Die Kantone in ihrer finanziellen Unabhängigkeit zu stärken, war ein eigentlicher Hauptgrund zur Schaffung der NFA. Bald acht Jahre nach der Einführung der NFA kommt der Wirksamkeitsbericht nun zum Schluss, dass das neue System den gesteckten Erwartungen bis jetzt gerecht geworden ist. Seit 2008 hat sich der Anteil der zweckgebundenen Transfers vom Bund an die Kantone substanziell verringert, das heisst die Kantone verfügen heute über deutlich mehr Finanzmittel, die sie frei nach ihren Prioritäten verwenden können. Verschiedene Gründe haben dazu geführt, dass die kantonale Finanzautonomie in letzter Zeit wieder etwas abgenommen hat. Zu nennen sind vor allem die zweckgebundenen Zahlungen des Bundes an die Kantone in Form von Prämienverbilligungen und Ergänzungsleistungen, die stark angestiegen sind und den Anteil der zweckfreien Transfers verhältnismässig verringert haben. In der Gesamtbilanz hat die NFA die kantonale Finanzautonomie dennoch gestärkt. Ein Problem, auf das der Bericht jedoch hinweist, sind nationale Gesetzgebungen, die mit finanziellen Folgen für die Kantone verbunden sind. Beschlüsse wie die Neuordnung der Spitalfinan-

► Noch ist unklar, ob die NFA kantonale Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung verringert hat.

► Kantone können ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit national und international erhalten und teilweise ausbauen.

zierung schränken die kantonale Finanzautonomie ein und machen die Kantone wieder vermehrt zu «Vollzugsgehilfen des Bundes», ein Hauptkritikpunkt am alten Finanzausgleich.

Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone: Ein zweites Hauptziel der NFA ist die Verringerung der kantonalen Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung. Der Bericht kann in beiden Fällen keine eindeutigen Schlüsse ziehen. Hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone (Ressourcenpotenzial) vergrösserten sich die Unterschiede zwischen 2003 und 2005/2006, anschliessend blieben die Unterschiede bis 2008 ungefähr stabil. Seit 2009 verringern sich die Unterschiede wieder, das heisst die Kantone nähern sich einander bei der finanziellen Leistungsfähigkeit erneut an. Ob das eine Folge der NFA ist, ist nicht klar. Wie der Bericht ausführt, waren die steigenden Unterschiede bis 2008 vor allem eine Folge des damaligen Wirtschaftsbooms, der die Finanzkraft der starken Kantone rasch ansteigen liess. Die darauf folgende Wirtschaftskrise führte vor allem bei den finanzstarken Kantonen wiederum zu einer Abschwächung, sodass sich die Unterschiede zwischen finanziell starken und schwächeren Kantonen wieder verringerten. Wie die NFA sich effektiv auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone auswirkt, ist auf dieser Grundlage heute noch schwierig zu beurteilen.

Hinsichtlich der Steuerbelastung ist vor allem bei den ressourcenschwachen Kantonen seit der Einführung der NFA eine Senkung eingetreten. Der Wirksamkeitsbericht folgert allerdings, dass wenn alle Kantone gesamtheitlich betrachtet werden kein genereller Abbau der Unterschiede bei der Steuerbelastung festgestellt werden kann.

Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone: Bei diesem weiteren NFA-Ziel ist der Befund klar: Sowohl national wie international konnten die Kantone ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit erhalten, zum Teil sogar deutlich ausbauen. Selbst die ressourcenschwachen Kantone können heute bei den Steuersätzen sowohl der natürlichen wie juristischen Personen international mithalten. Interkantonal haben sich die ressourcenschwachen Kantone vor allem bei der Besteuerung der Top-1-Prozent-Einkommen sowie der Unternehmen verbessert, bzw. haben diese Kantone die entsprechenden Steuersätze teilweise stark gesenkt. Der Hauptgrund für diese Entwicklung ist jedoch wahrscheinlich weniger die NFA. Aufgrund der hohen sogenannten Grenzabschöpfungsquote² haben die Nehmerkantone nur geringe Anreize, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern. Erhöht sich ihr Ressourcenpotenzial bzw. ihr standardisierter Steuerertrag um einen Franken, werden den ressourcenschwachen Kantonen die Ausgleichszahlungen um durchschnittlich 80 Rappen gesenkt. Der Ressourcenausgleich bietet finanziell schwächeren Kantonen demnach wenig Anreiz, ihre finanzielle Situation zu verbessern. Bei den ressourcenstarken Kantonen wirkt der Abschöpfungsmechanismus genau umgekehrt. Von einem zusätzlichen Steuerfranken können ressourcenstarke Kantone 80 Prozent behalten; die Grenzabschöpfungsquote liegt bei lediglich 20 Prozent. Deshalb sind gemäss dem Wirksamkeitsbericht die beobachteten Steuersenkungen der Nehmerkantone vielmehr auf andere Faktoren wie die über Jahre starke Konjunktur, die gute Budgetlage in den Kantonen oder Erlöse aus dem Milliarden-Goldverkauf der Schweizerischen Nationalbank, die den Kantonen zugutekamen, zurückzuführen.

² Die Grenzabschöpfungsquote legt fest, um wie viel die Ausgleichszahlungen an einen ressourcenschwachen Kanton sinken bzw. sich die Ausgleichsbeiträge eines ressourcenstarken Kantons erhöhen, wenn der standardisierte Steuerertrag um einen Franken steigt.

► Minimale Ausstattung der Kantone mit finanziellen Ressourcen wurde teilweise übertroffen.

Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen:

Ein Hauptziel der NFA ist die minimale Ausstattung der Kantone mit finanziellen Mitteln. Gemäss den NFA-Bestimmungen soll die anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung eines Kantons einschliesslich der Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcen- und Härteausgleich bei 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts liegen. In den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der NFA (2008 und 2009) wiesen sämtliche Kantone einen Wert von mehr als 85 Prozent aus. Danach (2010 und 2011) erreichten drei Kantone (JU, UR, VS) bzw. fünf Kantone (FR, GL, JU, UR, VS) die angestrebte Mindestausstattung nicht. Von 2012 bis 2014 erreichten wieder sämtliche Kantone die 85-Prozent-Marke, bzw. die Marke wurde gar teilweise übertroffen. Der Bundesrat erachtet Massnahmen zur besseren Sicherung der minimalen Ressourcenausstattung deshalb als unnötig und schlägt im Gegenteil eine Senkung der Grundbeiträge für die dritte Beitragsperiode vor. Insgesamt konnten während der zwei ersten Beitragsperioden (2008 bis 2014) 16 Kantone ihr Ressourcenpotenzial stärker als der schweizerische Durchschnitt erhöhen (das heisst der Ressourcenindex dieser Kantone nahm zu), bei einem Kanton trat keine Veränderung ein, und in neun Kantonen nahm der Indexwert ab, das heisst in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit wuchsen diese Kantone unterdurchschnittlich. Zu ihnen gehören unter anderem (aufgrund von Einbussen während der Wirtschaftskrise) Zürich und Genf.

► Der Lastenausgleich ist ein schwacher Ausgleich von Zentrumslasten.

Ausgleich von übermässigen Belastungen:

Während der Ressourcenausgleich auf die Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit schwächerer Kantone abzielt, will der Lastenausgleich spezifische Sonderlasten abgelten. Zu den Sonderlasten zählen einerseits strukturelle Faktoren in Berggebieten (geografisch-topografischer Lastenausgleich, GLA), andererseits Probleme von Kernstädten und Agglomerationen (soziodemografischer Lastenausgleich, SLA). Wie sich diese Sonderlasten zusammensetzen, wird regelmässig untersucht. Gemäss der letzten Untersuchung entfallen über 80 Prozent der Sonderlasten auf soziodemografische Faktoren (neun Prozentpunkte mehr als bei der letzten Erhebung 2009), der Rest, knapp 20 Prozent, auf geografisch-topografische Faktoren. Da die für den Lastenausgleich eingesetzten Mittel je hälftig auf die beiden Gefässe soziodemografischer und geografisch-topografischer Lastenausgleich verteilt werden, werden die Zentrumslasten deutlich weniger stark abgegolten als die Lasten der Berggebiete. Während Letztere zu 35,4 Prozent durch den Lastenausgleich gedeckt werden, gilt das für die soziodemografischen Lasten zu einem weit geringeren Teil (Bevölkerung 14,2 Prozent, Kernstädte 3,4 Prozent).

► Der interkantonale Lastenausgleich hat sich bewährt.

Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs:

Ein letztes Hauptziel der NFA ist die stärkere Zusammenarbeit der Kantone über Rahmenvereinbarungen. Kantone schliessen solche Vereinbarungen zu kantonsübergreifenden Themen, beispielsweise im Schulwesen, in der Kultur oder im Agglomerationsverkehr ab. Gegenstand der Rahmenvereinbarungen sind unter anderem Ausgleichszahlungen. Mit der NFA wurde diese Form der interkantonalen Zusammenarbeit gestärkt. Die Ausgleichszahlungen haben sich seither praktisch verdoppelt. Im Urteil des Wirksamkeitsberichts hat sich der interkantonale Lastenausgleich deshalb bewährt.

► Die Ziele der NFA sind insgesamt erfüllt.

Zusammenfassend, so hält der Wirksamkeitsbericht fest, funktioniert der Finanzausgleich im engeren Sinn gut, gravierende Schwachstellen oder Mängel werden keine ausgemacht. Die Ziele der NFA sind insgesamt erfüllt. Der Bundesrat verzichtet deshalb darauf, grundlegende Anpassungen am Ausgleichssystem vorzuschlagen. Als einzige Massnahme sieht er eine Anpassung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs vor.

Ausgleichszahlungen 2014

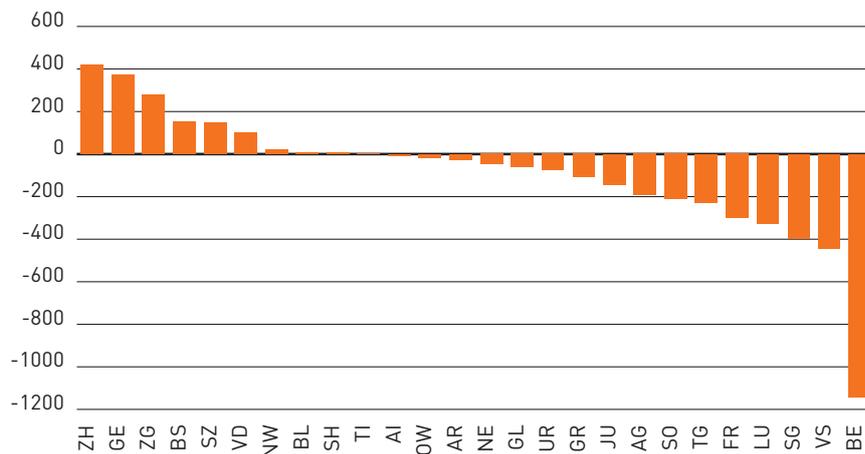
Der Bund und die Kantone finanzieren den Ressourcenausgleich gemeinsam. Der Beitrag der Geberkantone beträgt mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes (vertikaler Ressourcenausgleich, 2014: 2,2 Milliarden Franken). Den horizontalen Ressourcenausgleich finanzieren aktuell zehn ressourcenstarke Kantone (2014: 1,5 Milliarden Franken). Die Beiträge der Kantone Zürich, Genf und Zug finanzieren knapp die Ausgleichszahlungen, die der Kanton Bern aus dem Ressourcenausgleich erhält (1,1 Milliarden Franken). Der Kanton Zug liegt mit seinem Beitrag an dritter Stelle. Pro Einwohner leistet dieser Kanton mit Abstand die höchsten Zahlungen (2500 Franken pro Einwohner; vgl. Grafik 3). Pro Kopf sind die Kantone Uri und Jura die grössten Bezüger: Sie erhalten Zahlungen von mehr als 2000 Franken.

Grafik 2

Die finanzielle Solidarität zwischen den Kantonen ist hoch. Obwohl die finanzielle Leistungsfähigkeit des Kantons Zürich in letzter Zeit abgenommen hat, liegt Zürich mit seinen Beitragszahlungen noch immer an der Spitze der Geberkantone, gefolgt vom Kanton Genf. Zusammen mit Zug finanzieren diese drei Kantone rund 70 Prozent des Geberbeitrags (horizontaler Ressourcenausgleich).

Ausgleichszahlungen 2014 zwischen den Kantonen

In Millionen Franken



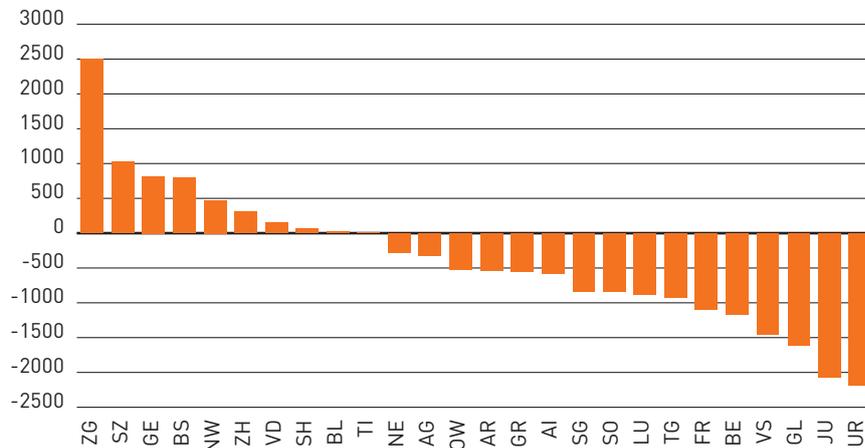
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014).

Grafik 3

Pro Einwohner leistet der Kanton Zug mit rund 2500 Franken den höchsten Geberbeitrag. Der Beitrag des zweitwichtigsten Geberkantons Schwyz beträgt weniger als die Hälfte davon. In Zürich liegt die Zahlung bei 400 Franken pro Kopf. Der Kanton Bern, der absolut die höchsten Ausgleichszahlungen erhält, liegt bei den Pro-Kopf-Bezügen auf Rang fünf der Nehmerkantone. Uri und Jura beziehen pro Kopf doppelt so hohe Leistungen (über 2000 Franken).

Pro-Kopf-Ausgleichszahlungen 2014 zwischen den Kantonen

In Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014).

► Der Bundesrat schlägt die Senkung der Beiträge im Ressourcenausgleich vor.

► Eine Anpassung des Lastenausgleichs ist nicht vorgesehen.

► Auch der Härteausgleich soll unverändert bleiben.

► Belastungsobergrenze ist für den Bundesrat kein Thema.

► Geberkantone schlagen vor, die Solidarhaftung unter Geber- und Nehmerkantonen zu vermindern.

Massnahmen für die dritte Beitragsperiode (2016 bis 2019)

Weil das Ziel der finanziellen Mindestausstattung von allen Kantonen in der laufenden Vierjahresperiode erreicht bzw. teilweise übertroffen wurde (um durchschnittlich 7,3 Prozent während der ersten drei Jahre), schlägt der Bundesrat für die dritte Beitragsperiode eine Anpassung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs vor. Die Grundbeiträge des vertikalen wie des horizontalen Ressourcenausgleichs sollen im Umfang der erfolgten Überdotierung sinken (minus 160 Millionen Franken für den Bund bzw. minus 109 Millionen Franken für die Geberkantone).

Bei den Sonderlasten sollen die Beiträge nicht verändert werden. Die Mittel des Lastenausgleichs sollen damit weiterhin hälftig auf die beiden Gefässe SLA und GLA verteilt werden. Der Bundesrat begründet den Status quo damit, dass keine Kriterien eindeutig für eine neue Lösung sprechen, das heisst für eine stärkere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs auf Kosten des geografisch-topografischen Lastenausgleichs. Wie in der Vergangenheit soll der Lastenausgleich weiterhin an die Teuerung angepasst werden.

Auch beim Härteausgleich schlägt der Bundesrat keine Änderung vor. Eine vollständige oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs bzw. ein rascherer Abbau des Ausgleichs, wie er im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts diskutiert wurde und auch jetzt wieder gefordert wird, unterstützt der Bundesrat zum jetzigen Zeitpunkt nicht. Der Bundesrat verweist auf grössere finanzielle Auswirkungen für einige Kantone (vor allem Freiburg und Neuenburg) und das Fehlen klarer Kriterien, die eine Anpassung eindeutig rechtfertigen würden. Der Härteausgleich wird gemäss geltendem Gesetz ab 2016 jährlich um fünf Prozent reduziert und bis 2036 vollständig aufgehoben.

Ebenfalls ein Thema des ersten Wirksamkeitsberichts war die Frage einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone. Diese hatten damals eine Belastungsobergrenze gefordert, der Bundesrat hatte sich dagegen ausgesprochen und sich mit dieser Meinung durchgesetzt. Im aktuellen Wirksamkeitsbericht nimmt der Bundesrat das Thema wieder auf. Er ist weiterhin der Ansicht, dass auf eine Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone verzichtet werden soll. Eine solche Massnahme wäre ein erheblicher Eingriff in das heutige Finanzausgleichssystem und könne die Zielerreichung gefährden. Die Anpassung der Grundbeiträge alle vier Jahre sei als Massnahme gegen übermässige Ausgleichszahlungen gegenüber der Festlegung einer Belastungsobergrenze klar vorzuziehen.

Kritik und Alternativmodell der Geberkantone

Die Beiträge der finanziell starken Kantone in den Ressourcenausgleich haben sich zwischen 2008 und 2014 teilweise stark erhöht. Unter anderem deswegen schlagen die Geberkantone ein alternatives Modell für den Finanzausgleich vor. Dieses soll die Solidarität und die Fairness unter den Kantonen erhöhen.³

Die wichtigsten Kritikpunkte der Geberkantone und die vorgeschlagenen Verbesserungen lauten wie folgt:

Im heutigen Finanzausgleichssystem besteht sowohl unter den ressourcenschwachen wie auch unter den ressourcenstarken Kantonen eine sogenannte Solidarhaftung. Bei den ressourcenschwachen Kantonen wirkt sich diese so aus, dass ein bevölkerungsreicher Nehmerkanton deutlich mehr Mittel aus dem horizontalen Ressourcenausgleich erhält, wenn sein Ressourcenpotenzial stark abnimmt. Die übrigen ressourcenschwachen Kantone erhalten entsprechend

³ NFA-Geberkantone (2013): «Positionen Konferenz der Geberkantone zur Weiterentwicklung der NFA: Für einen fairen und solidarischen NFA», abrufbar unter www.fairer-nfa.ch

weniger Mittel. Bei den ressourcenstarken Kantonen müssen die übrigen Geberkantone ein abnehmendes Ressourcenpotenzial und entsprechend geringere Leistungen eines anderen Geberkantons kompensieren. Das kann zu erheblichen Veränderungen bei den Beiträgen führen. Am Beispiel des Kantons Zürich, der von der Finanzkrise besonders betroffen war und dessen finanzielle Leistungsfähigkeit in der Folge spürbar abnahm, zeigt sich das deutlich. Die finanziellen Konsequenzen trugen vor allem die Kantone Schwyz und Zug, deren Einzahlungen in den Ressourcenausgleich ab 2008 um bis zu 180 Prozent pro Einwohner stiegen.

Um Entwicklungen wie diese in Zukunft zu vermeiden, schlagen die Geberkantone vor, den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone nicht mehr für vier Jahre festzulegen, sondern ihn an einen sogenannten Abschöpfungssatz zu binden. Der Abschöpfungssatz bezieht sich auf den standardisierten Steuerertrag eines Kantons.⁴ In ressourcenstarken Kantonen liegt der standardisierte Steuerertrag über dem schweizerischen Durchschnitt. Ein Teil des überdurchschnittlichen Steuerertrags wird zugunsten der Nehmerkantone abgeschöpft. Die Geberkantone schlagen vor, alle vier Jahre einen fixen Abschöpfungssatz zu definieren, nach dem sich anschliessend ihr Beitrag über die gesamte Vierjahresperiode bemisst. Sinkt der Beitrag eines wichtigen Geberkantons aufgrund von Einbussen bei seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, müssen die übrigen Geberkantone den entfallenen Beitrag nicht mehr automatisch durch höhere eigene Leistungen kompensieren. Der Solidarität unter den Geberkantonen zugunsten der Nehmerkantone würde auf diese Weise Grenzen gesetzt.

► Die Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs soll erhöht werden.

Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich auf die Wirksamkeit des Finanzausgleichs bzw. auf die Frage, welche Kantone aufgrund unterdurchschnittlicher Mittelausstattung wirklich unterstützungsbedürftig sind. Wie dargestellt, erreichten in einzelnen Jahren trotz Ausgleichszahlungen drei bzw. fünf Kantone die angestrebte Mindestausstattung von 85 Prozent nicht. Um sicherzustellen, dass die minimale, im FiLaG festgelegte Mittelausstattung immer erreicht wird, schlagen die Geberkantone vor, den Mechanismus für die Mittelverteilung zu ändern. Konkret soll die bestehende progressive Verteilkurve (ressourcenschwache Kantone erhalten mit steigender «Armut» überdurchschnittlich steigende Beiträge) durch eine lineare Verteilkurve (Beiträge wachsen im Gleichschritt mit der abnehmenden Ressourcenausstattung) ersetzt werden. Zudem soll eine «neutrale Zone» sicherstellen, dass nur stark ressourcenschwache Kantone Beiträge erhalten, nicht aber Kantone nahe am schweizerischen Durchschnitt. Die Geberkantone machen geltend, die Ausgleichszahlungen würden mit diesem Modell wirksamer eingesetzt. Zudem würde der bestehende negative Anreiz für Nehmerkantone, ihre finanzielle Situation aufgrund der hohen Grenzabschöpfungsquote zu verbessern, in einem linearen System entfallen.

► Die Geberkantone fordern die Aufhebung des Härteausgleichs.

Drittens fordern die Geberkantone den rascheren Abbau bzw. die Aufhebung des Härteausgleichs. Sie argumentieren, dass der Härteausgleich den leichteren Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich für gewisse ressourcenschwache Kantone zum Ziel hatte und seine Aufgabe nach dem abgeschlossenen Übergang erfüllt hat. Bis zu seiner gesetzmässigen Aufhebung in 28 Jahren diene der Härteausgleich vor allem jenen Kantonen der Besitzstandswahrung, die vom alten Finanzausgleich überdurchschnittlich profitiert hatten. Die Geberkantone fordern, den Härteausgleich mit Beginn der dritten Beitragsperiode 2016 aufzuheben. Die frei werdenden Mittel des Bundes (der Bund finanziert den Härteausgleich zu zwei Dritteln) sollen weiterhin den Kantonen zustehen.

⁴ Der standardisierte Steuerertrag bezeichnet mögliche Einnahmen eines Kantons gemäss seinem Ressourcenpotenzial und einem schweizweit standardisierten Steuersatz.

► Wasserzinsen sollen als Einkommensquelle berücksichtigt werden.

► Der Bundesrat nimmt die Kritik der Geberkantone auf, lehnt ihr Alternativmodell jedoch ab.

Weiteren Anpassungsbedarf sehen die Geberkantone bei der Definition des Ressourcenpotenzials (tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne, siehe unten; Einschluss der Wasserzinsen) und hinsichtlich eines behaupteten «Steuerdumpings» durch gewisse Nehmerkantone (Reduktion der Ausgleichszahlungen bei starken Steuersenkungen).

Der Bundesrat setzt sich im Wirksamkeitsbericht detailliert mit den Forderungen der Geberkantone auseinander. Im Ergebnis sieht er keinen Handlungsbedarf. Die Gründe für ein lineares Modell bei der Mittelverteilung (besseres Anreizsystem) sind für ihn beispielsweise nicht stichhaltiger als jene, die für die Beibehaltung des heutigen progressiven Modells sprechen (Konzentration der Mittel auf sehr schwache Kantone). Auch in einer neutralen Zone für Kantone mit nur gering unterdurchschnittlicher Mittelausstattung sieht der Bundesrat kaum Effizienzgewinne. Die betreffenden Kantone würden bereits heute nur geringe Ausgleichszahlungen erhalten. Zum Problem der Solidarhaftung erklärt er, diese würde mit dem alternativen Gebermodell zwar gedämpft, jedoch auch nicht vollständig beseitigt. Auch den Einschluss der Wasserzinsen in die Berechnung des Ressourcenpotenzials lehnt der Bundesrat mit Verweis auf den nicht fiskalischen Charakter dieser Einnahmen ab; das Ressourcenpotenzial berechnet sich heute nur durch fiskalische Elemente, das heisst durch Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne. Zur Frage der Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenausgleich verweist der Bundesrat auf die Unternehmenssteuerreform III.

► Die Unternehmenssteuerreform III betrifft auch den Ressourcenausgleich. Änderungen an der Berechnung des Ressourcenausgleichs sind zwingend.

Unternehmenssteuerreform III: Technische Anpassung am Ressourcenausgleich

Gewisse Teile des schweizerischen Steuersystems stehen international in der Kritik. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III sollen Anpassungen vorgenommen werden. Eine Massnahme besteht darin, dass die kantonalen Statusgesellschaften (Holding, Domizil- und gemischte Gesellschaft), eine besondere Besteuerungsform für ausländische Erträge, abgeschafft werden. Davon wird der Ressourcenausgleich betroffen sein. Bei der Berechnung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons (Ressourcenpotenzial) gilt für die Gewinne von Statusgesellschaften eine spezielle Regelung. Weil die Gewinne in den Kantonen nicht oder nur zum Teil besteuert werden, werden sie für die Berechnung des Ressourcenpotenzials auch nur eingeschränkt berücksichtigt (Beta-Faktoren). Mit dem Wegfall der Statusgesellschaften wird auch diese Spezialregelung entfallen. Die kantonalen Ressourcenpotenziale würden sich in der Folge ohne Gegenmassnahmen teilweise stark verändern. Geberkantone mit heute vielen Statusgesellschaften müssten deutlich mehr in den Ressourcenausgleich einzahlen. Einzelne Nehmerkantone, in denen ebenfalls Statusgesellschaften angesiedelt sind, würden weniger aus dem Ressourcenausgleich erhalten. Um diese Verschiebungen zu vermeiden, muss der Ressourcenausgleich angepasst werden. Die Finanzflüsse zwischen den Kantonen sollen dabei möglichst unverändert bleiben. Diese Vorgabe ist im Interesse sowohl der Geber- wie der Nehmerkantone.

Die mit der Planung der Unternehmenssteuerreform III betraute gemeinsame Projektorganisation von Bund und Kantonen hat sich mit dieser NFA-spezifischen Frage auseinandergesetzt. Aufgrund umfangreicher Berechnungen schlägt sie vor, künftig alle Unternehmensgewinne, und nicht nur jene der Statusgesellschaften, im Ressourcenausgleich nach einer bestimmten Formel tiefer zu gewichten. Die Massnahme rechtfertigt sich dadurch, dass Unternehmensgewinne steuerlich geringer ausgeschöpft werden können als die übrigen Komponenten des Ressourcenpotenzials, das heisst Einkommen und

Vermögen. Weil dieser Sachverhalt unabhängig von der Unternehmenssteuerreform III gilt, wird eine angepasste Gewichtung der Unternehmensgewinne auch von den Geberkantonen gefordert. Mit Bezug auf die Unternehmenssteuerreform III kann die Massnahme das explosive Wachstum der Ressourcenpotenziale einzelner hauptbetroffener Kantone verhindern und dazu beitragen, dass die Finanzflüsse im Ressourcenausgleich ungefähr im heutigen Rahmen weiterbestehen. Massgebend für die tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne soll die durchschnittliche Ausschöpfung der Gewinne in den Kantonen sein. Während die von der Projektorganisation USR III vorgeschlagene Formel zu periodischen Anpassungen der Gewichtung aufgrund von Ist-Werten führt, schlagen die Geberkantone einen fixen Gewichtungsfaktor vor. Die Ausgleichszahlungen sollen in jedem Fall weiterhin wettbewerbsneutral, das heisst unabhängig von der in den jeweiligen Kantonen verfolgten Steuerpolitik erfolgen.

Wie der Schlussbericht der Projektorganisation USR III vom Dezember 2013 zeigt,⁵ wird das Ziel von grundsätzlich unveränderten Ausgleichszahlungen kaum vollständig erreichbar sein. Neben Anpassungen am Ressourcenausgleich werden im Rahmen der Unternehmenssteuerreform jedoch noch andere finanzwirksame Massnahmen getroffen, sodass am Ende die Gesamtschau zählt. Auch der Bund wird einen Beitrag an die Unternehmenssteuerreform leisten und dadurch die Kantone zusätzlich unterstützen. Von der Kombination der Massnahmen würde nach Berechnungen am Ende eine klare Mehrheit der Kantone finanziell bessergestellt.

Vertikale Ausgleichsmassnahmen (Unterstützung der Unternehmenssteuerreform III durch den Bund) und horizontale Ausgleichsmassnahmen (Anpassung des Ressourcenausgleichs) sind unabdingbar für den Erfolg der Unternehmenssteuerreform III. Weil von einer erfolgreichen Unternehmenssteuerreform letztlich der Weiterbestand des Finanzausgleichs in seiner heutigen Form abhängt, ist die Reform im Interesse der Geber- und der Nehmerkantone (starke Kantone bleiben stark, finanziell schwächere Kantone erhalten weiterhin substantielle Ausgleichszahlungen).

5

<http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=de&msg-id=51519>

Würdigung und Diskussionspunkte

Der zweite Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen bietet einen breiten Einblick in die Wirkungsweise des technisch oft komplizierten Systems der NFA. Er lädt dazu ein, sich vertieft mit diesem für den Schweizer Finanzföderalismus und damit für den Föderalismus helvetischer Prägung überhaupt zentralen Instrument zu befassen. Hervorzuheben ist die differenzierte Auseinandersetzung mit der Frage der Zielerreichung und die ausführliche Diskussion des Alternativmodells der Geberkantone. Die zahlreichen vertiefenden Grafiken und Tabellen lohnen das Studium.

Der Bundesrat will am finanziellen Ausgleichssystem, wie es 2008 mit der NFA eingeführt wurde, festhalten und verzichtet auf grundlegende Anpassungen. Die Gründe legt er dar. Sie sind grossenteils nachvollziehbar. Insbesondere vor dem Hintergrund der Vorschläge und Forderungen der Geberkantone ist aber auch unübersehbar, dass sich Fragen zu zentralen Scharnieren des Finanzausgleichs stellen, und zwar mit Bezug auf alle drei Ausgleichsgefässe. Diese Fragen werden in den kommenden Monaten Gegenstand politischer Diskussionen sein. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wird es vornehmlich um folgende Themen gehen:

Die Frage der Solidarhaftung

Weil der Grundbeitrag der Geberkantone am Anfang der Beitragsperiode beschlossen und während der Beitragsperiode nach einem festen Schlüssel automatisch fortgeschrieben wird, haben sich die Beitragszahlungen einiger Geberkantone in der aktuellen Beitragsperiode stark erhöht (siehe Seite 6, unten, und nachfolgende Grafik 4, Seite 11). Die Kritik der Geberkantone an der Solidarhaftung (der Grundbeitrag muss immer geleistet werden, auch wenn einzelne Geberkantone geringere Beiträge leisten) ist deshalb nachvollziehbar. Das von den Geberkantonen vorgeschlagene Alternativmodell eines fixen Abschöpfungssatzes anstelle des geltenden fixen Grundbeitrags würde die Solidarhaftung reduzieren und der unterschiedlichen finanziellen Entwicklung der Kantone im Verlauf der Vierjahresperiode besser Rechnung tragen.⁶ Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass die Festsetzung der Grundbeiträge alle vier Jahre eine grundsätzliche Beitragsanpassung erlaubt (auch nach unten) und schlägt eine solche Anpassung für die kommende Beitragsperiode auch vor. Am Mechanismus der Solidarhaftung kann die Anpassung der Beiträge alle vier Jahre allerdings nichts ändern. Auf der anderen Seite bietet auch das Modell der Geberkantone keine Sicherheit. So kann der Beitrag eines Geberkantons auch bei fixem Abschöpfungssatz weiter steigen, wenn das durchschnittliche Ressourcenpotenzial der Schweiz sinkt, das Ressourcenpotenzial des Geberkantons aber gleich bleibt. Der Geberkanton vergrössert seinen Abstand zum schweizerischen Durchschnitt und muss höhere Zahlungen leisten. Die Darstellung zeigt, dass die Lösung, wie die Solidarhaftung wenn nicht aufgehoben so doch begrenzt werden kann, nicht einfach ist, jedoch in Abwägung der Vor- und Nachteile jeder Variante diskutiert werden sollte. Weil die Solidarhaftung auch die Nehmerkantone betrifft, scheinen sich diese der Diskussion nicht zu verschliessen. Allerdings verlangen sie, dass der Bund allfällige Einsparungen der ressourcenstarken Kantone auffangen müsste. Auf diese Problematik verweist auch der Bundesrat im Wirksamkeitsbericht. Grundlegende Verschiebungen zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Ressourcenausgleich, und damit auch eine Kostenverlagerung von den Kantonen zum Bund im Zusammenhang mit einer Lösung der Solidarhaftung, wären in jedem Fall klar abzulehnen.

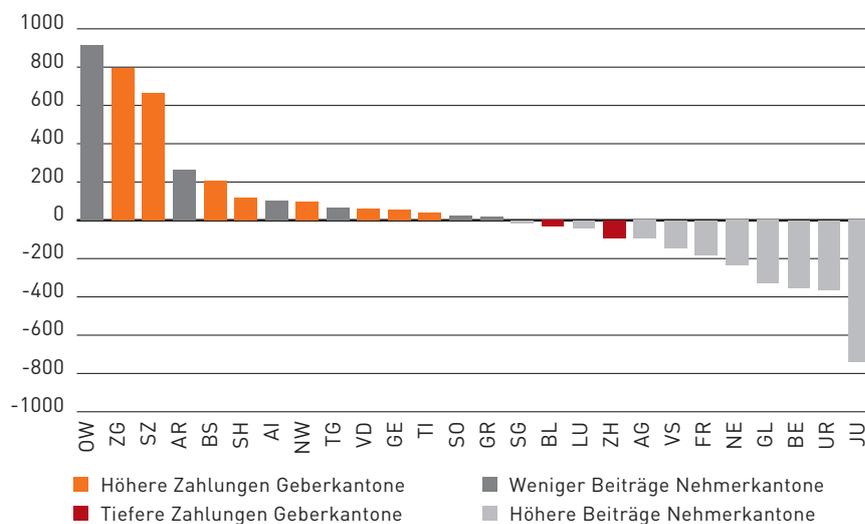
► Vorschläge zur Milderung der Solidarhaftung sollen geprüft werden.

⁶ Sinkt das Ressourcenpotenzial eines ressourcenstarken Kantons, beispielsweise von Zürich, so sinkt auch das Ressourcenpotenzial im schweizerischen Durchschnitt, und die sogenannten Disparitäten (Unterschiede der Kantone in der finanziellen Leistungsfähigkeit) verringern sich insgesamt. Die Folge sind geringere Ausgleichszahlungen.

Grafik 4

▶ Die Kantone Zug und Schwyz zahlen 2014 gegenüber 2008 pro Kopf wesentlich mehr in den Finanzausgleich ein. Die grösste Pro-Kopf-Veränderung weist allerdings der Nehmerkanton Obwalden auf, der pro Einwohner über 900 Franken weniger Beiträge erhält.

**Veränderung der Beitragszahler/Empfänger pro Kopf 2014 gegenüber 2008
In Franken**



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014).

▶ Alternativen zur Erhöhung der Anreize sind zu diskutieren.

Besseres Anreizsystem schaffen

Aufgrund des heute stark progressiven Verteilsystems liegt die durchschnittliche Grenzabschöpfungsquote bei den ressourcenschwachen Kantonen bei knapp 80 Prozent, das heisst, erhöht sich ihr Steuerertrag um einen Franken, werden die Ausgleichszahlungen um 80 Rappen reduziert. Diese hohe Abschöpfungsquote senkt in der Tendenz den Anreiz der ressourcenschwachen Kantone, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern (siehe oben, Seite 3). Die Geberkantone haben den Punkt aufgegriffen und schlagen ein lineares Verteilmodell vor. Wie der Wirksamkeitsbericht zeigt, haben vor allem Nehmerkantone ihre Steuersätze in den letzten Jahren teilweise stark gesenkt. Der Kanton Uri als ressourcenschwächster Kanton hat sowohl bei den Top-1-Prozent-Einkommen als auch bei den juristischen Personen die Steuern von allen Kantonen am stärksten reduziert. Wie stark die negativen Anreizwirkungen aus dem heutigen Verteilsystem bei den ressourcenschwachen Kantonen tatsächlich sind, bzw. ob die hohe Abschöpfungsquote die schwächeren Kantone effektiv daran hindert, ihre finanzielle Position zu verbessern, ist vor diesem Hintergrund nicht klar. Die Vor- und Nachteile des heutigen Systems, des Vorschlags der Geberkantone sowie allfälliger Alternativen mit Bezug auf die Frage der Anreize sollten jedenfalls diskutiert werden.

▶ Belastungsobergrenze ist aktuell kaum mehr ein Thema.

Keine Belastungsobergrenze

Wie dargestellt, wurde im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts eine Belastungsobergrenze für das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs diskutiert. economiesuisse hatte eine solche Massnahme damals unterstützt. Die Entwicklung der Ausgleichszahlungen war Auslöser der Diskussion gewesen. Der Gesamtbetrag der Ausgleichszahlungen hatte sich während der ersten Beitragsperiode im Verhältnis zum BIP erhöht, von 0,9 Prozent im Jahr 2008 auf 0,92 Prozent im Jahr 2011. Als Folge wurde vorgeschlagen, eine Belastungsobergrenze in Form einer Deckelung des gesamten Ausgleichsvolumens einzuführen. Als mögliche Belastungsgrenze wurde 1,0 Prozent des BIP diskutiert. Auf die Massnahme wurde schliesslich, auch mit Blick auf die kurze Beobachtungsperiode, verzichtet. In der nun laufenden zweiten Vierjahresperiode hat das Verhältnis der Ausgleichszahlungen zum BIP wieder abgenommen; es liegt 2014 bei 0,85 Prozent. Die Einführung einer Belastungsobergrenze ist deshalb kaum mehr ein Thema. Es erscheint dennoch angezeigt, die Entwicklung im

Auge zu behalten. Im Sinne der politischen Akzeptanz der NFA sollten die Ausgleichszahlungen ein gewisses Mass nicht überschreiten. Die Diskussion ist allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen.

► Fragen zum Verteilschlüssel drängen sich aufgrund der Verschiebung der Sonderlasten wie auch der anstehenden Unternehmenssteuerreform III auf.

Neuer Verteilschlüssel des Lastenausgleichs

Auch die Frage, ob die Mittel des Lastenausgleichs richtig auf den soziodemografischen und den geografisch-topografischen Lastenausgleich verteilt sind, wurde bereits im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts diskutiert. Die Fakten sind klar: Die Sonderlasten haben sich weiter verschoben, bzw. die soziodemografischen Sonderlasten sind im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten weiter gestiegen. Die Entwicklung geht vor allem zulasten der Kernstädte, da deren Sonderlasten im NFA immer weniger abgegolten werden. Wie schon vor vier Jahren, aber noch akzentuierter, stellt sich die Frage, ob die aktuelle 50/50-Lösung noch angemessen ist oder ob der Verteilschlüssel sich mehr an den heutigen Sonderlasten orientieren soll. Das bedeutet, dass beispielsweise zwei Drittel der Ausgleichszahlungen zugunsten der soziodemografischen Sonderlasten eingesetzt würden. Sollen nicht gleichzeitig die Beiträge zugunsten der Bergregionen reduziert werden, müsste der Lastenausgleich insgesamt ausgebaut werden. Da der Bund den Lastenausgleich vollumfänglich finanziert, hätte er die zusätzlichen Beiträge zu tragen.

Es stellt sich damit die Frage der Finanzierung. Da die Nutzniesser des soziodemografischen Lastenausgleichs die Zentrumsregionen sind und diese gleichzeitig auch die Hauptbetroffenen der Unternehmenssteuerreform III, ergeben sich Überlegungen dahingehend, dass ein Ausbau des Lastenausgleichs für den Bund ein Weg wäre, Hauptbetroffene der Unternehmenssteuerreform gezielt zu unterstützen und gleichzeitig die effektiven Sonderlasten besser abzugelten. Gegen diese Überlegung spricht, dass die NFA-Diskussion grundsätzlich unabhängig von der Unternehmenssteuerreform III geführt werden sollte. Überlegungen zum dargestellten Zusammenhang drängen sich trotzdem auf.

► Frei gewordene Mittel könnten zur Aufstockung des Lastenausgleichs oder zur Kompensation der Anpassung des Ressourcenausgleichs aufgrund der Unternehmenssteuerreform III eingesetzt werden.

Rascherer Abbau des Härteausgleichs diskutabel

Eine vor allem politische Frage ist auch der Härteausgleich. Die Geberkantone stellen die Forderung, den Härteausgleich vorzeitig abzubauen oder sogar sofort, per 2016, aufzuheben. Der Härteausgleich ist für die Geberkantone eine Besitzstandsgarantie für jene Kantone, die vom alten Finanzausgleich überdurchschnittlich profitierten. Warum wenige Kantone während weiterer 28 Jahre für den Systemwechsel zur NFA entschädigt werden sollen, ist aus dieser Sicht nicht begründbar. Vor vier Jahren wurde vorgeschlagen (auch von economiesuisse), den Härteausgleich in der halben Zeit auslaufen zu lassen. Die Mittel des Härteausgleichs würden in diesem Fall um zehn Prozent pro Jahr gesenkt statt nur um fünf Prozent, wie die geltende Regelung es vorsieht. Eine Lösung dieser Art erscheint als Kompromiss auch heute diskutabel und scheint auch von den Nehmerkantonen nicht rundweg abgelehnt zu werden. Unabhängig davon steht die Frage, wie mit den allenfalls frei werdenden Mitteln verfahren werden soll. Die Kantone haben für sich vor vier Jahren ausbedungen, dass die Mittel des Bundes, die heute in den Härteausgleich fliessen, in jedem Fall weiter den Kantonen zustehen. Eine Möglichkeit, diese Mittel einzusetzen, wäre, den Lastenausgleich aufzustocken. Eine andere Überlegung geht dahin, die Mittel jenen Kantonen zukommen zu lassen, die aufgrund der Anpassung des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III allenfalls gewisse Beitragseinbussen erfahren werden.

► Ein «Gewinnsteuerfranken» kann nicht gleich wie ein «Einkommenssteuerfranken» behandelt werden.

Tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenausgleich

Ein letzter wichtiger Diskussionspunkt betrifft die Frage der Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenausgleich. In den sechs Jahren, in denen der neue Finanzausgleich in Kraft ist, hat sich gezeigt, dass ein «Gewinnsteuerfranken» bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials nicht gleich behandelt

werden kann wie ein «Einkommenssteuerfranken». Die Kantone können Unternehmensgewinne steuerlich weniger ausschöpfen als das Einkommen von natürlichen Personen. Entsprechend besteht der Vorschlag, die Gewinne im Ressourcenpotenzial tiefer zu gewichten. Die Geberkantone setzen in ihrer Lösung bei der heutigen durchschnittlichen Ausschöpfung der Unternehmensgewinne an. Diese beträgt etwa 70 Prozent. Zu diesem Satz sollen die Unternehmensgewinne künftig an das Ressourcenpotenzial angerechnet werden.

Ein fixer Gewichtungsfaktor hat den Nachteil, dass grundlegende steuerliche Entwicklungen in den Kantonen, die Einfluss auf die Ausschöpfbarkeit der Unternehmensgewinne haben, höchstens alle vier Jahre berücksichtigt werden können. Um grundlegende Veränderungen rascher abzubilden, schlägt die Projektorganisation USR III einen vom Gedanken her ähnlichen, aber variablen, formelbasierten Ansatz vor. Dieser ist einerseits flexibler, andererseits allgemein genug, dass sich einzelne steuerpolitische Entscheide im Ergebnis kaum niederschlagen werden. Das ist ein wichtiger Punkt. Die NFA berücksichtigt das Steuerpotenzial eines Kantons, nicht aber dessen Steuerpolitik. Steuerpolitische Entscheide haben keinen Einfluss auf die Ausgleichszahlungen. Die steuerpolitische Neutralität ist ein Merkmal, das die NFA gegenüber dem früheren, viel «politischeren» und dadurch stärker beeinflussbaren Finanzausgleich auszeichnet und ihr besondere Glaubwürdigkeit und Stärke verleiht. Sie ist als besondere Qualität der NFA zu schützen und zu erhalten. Forderungen nach einer Einschränkung des Steuerwettbewerbs, wie sie etwa von den Geberkantonen gestellt werden – ressourcenschwache Kantone sollen Steuersenkungen nicht mehr unbeschränkt durchführen können, ohne Ausgleichszahlungen zu verlieren – sind vor dem Hintergrund der steuerpolitischen Neutralität der NFA als systemfremd zu qualifizieren und abzulehnen.

Anpassungen an der Berechnung des Ressourcenpotenzials wirken sich aufgrund methodischer Verzögerungen erstmals vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten auf die Ausgleichszahlungen aus. Unter der Annahme, dass die Unternehmenssteuerreform III 2018 umgesetzt wird, hätte die tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne frühestens 2022 Folgen. Die Geberkantone verlangen die Einführung der Massnahme bereits ab Beginn der dritten Beitragsperiode 2016. Die rasche Einführung der Massnahme erscheint prüfenswert, weil die neue Regelung dann bereits mit dem Inkrafttreten der Unternehmenssteuerreform III wirken würde. Die finanziellen Auswirkungen für Kantone mit überproportional vielen Unternehmensgewinnen sowie für das Finanzausgleichssystem insgesamt müssten genau geprüft werden. Zudem können auch bei vorgezogener tieferer Gewichtung der Unternehmensgewinne weitere Anpassungen am Ressourcenausgleich nicht vermieden werden, sobald die Unternehmenssteuerreform III in Kraft tritt (Wegfall der Statusgesellschaften). Weil die Massnahme materiell gerechtfertigt ist, erscheint die rasche Umsetzung dennoch bedenkenswert.

Rückfragen:

frank.martyt@economiesuisse.ch
frederic.pittet@economiesuisse.ch

Für Unternehmenssteuerreform III:

christian.frey@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch