

Nr. 203

Stans, 26. März 2013

Finanzdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden zur Steuerung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA). Änderung. Teilweise Gutheissung. Antrag an den Landrat

Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 14. November 2012 haben Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnende eine Motion für eine Standesinitiative betreffend die Steuerung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) eingereicht. Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Beschluss des Landrates zur Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs 1 BV vorzubereiten.

Die Motion wird damit begründet, dass vor der Einführung des Nationalen Finanzausgleichs im Jahre 2008 (Ablösung des alten Ausgleichssystems) folgende Vorteile herausgestrichen wurden:

- Garantie der kantonalen Finanzautonomie
- Chance für den Steuer- und Standortwettbewerb
- Föderalismusgedanke als Gestaltungselement

Der Regierungsrat wird aufgefordert mit dieser Standesinitiative folgende Ziele zu verfolgen.

- Sämtliche Nehmerkantone sind zu verpflichten, ihre Angestellten gemäss dem geltenden staatlichen Pensionsalter in Rente zu schicken.
- Die Angestellten sind im BVG-Bereich nur zu den gesetzlichen Ansätzen zu versichern.
- Die Erhöhung der Staatsquote darf die Teuerungsrate des Landesindex für Konsumentenpreise nicht übersteigen.
- Ressourcenschwache Kantone, welche die Mindestausstattung (85 Prozent) bereits vor dem Ausgleich erreichen, sollen keine finanziellen Mittel erhalten („neutrale Zone“).
- Die Beiträge der Geberkantone dürfen ihre tatsächliche Ressourcenstärke nicht übersteigen.
- Die Anspruchsberechtigung der Nehmerkantone ist nach der theoretisch möglichen Ressourcenstärke zu beurteilen und zu bemessen.

Betreffend die Begründung der Motion wird auf den Motionstext im Anhang verwiesen.

2.

Der Regierungsrat hat die Finanzdirektion beauftragt, eine Stellungnahme zu Handen des Landrates vorzubereiten.

Erwägungen

1 Ausgangslage

1.1 Finanzausgleichsgesetz SR 613.11

Das Bundesgesetz regelt den Ressourcenausgleich durch die ressourcenstarken Kantone und durch den Bund zu Gunsten der ressourcenschwachen Kantone; den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich durch den Bund, sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Der Finanzausgleich soll die kantonale Finanzautonomie stärken; die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen verringern; die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten; den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten; übermässige finanzielle Lasten der Kantone aufgrund ihrer geografisch-topografischen und soziodemografischen Bedingungen ausgleichen; eine angemessenen interkantonalen Lastenausgleich gewährleisten.

Zusätzlich wurde während einer Übergangsphase bis 2034 das Instrument des Härteaushleiches geschaffen. Dadurch sollen Kantone, welche vom Übergang vom alten zum neuen System besonders betroffen sind, entlastet werden.

1.2 Wirksamkeitsbericht 2008 - 2011

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetz vor.

Der Wirksamkeitsbericht NFA bildet eine wichtige Grundlage, für die Beurteilung der Zielerreichung des Finanz- und Lastenausgleichs. Der Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 - 2011 vom 24. November 2010 ergab aus Sicht des Bundesrates eine insgesamt positive Bilanz. Aus Sicht der Geberkantone schien diese Bilanz verfrüht, weil aufgrund des relativ kurzen Zeitraumes verschiedene wichtige Grundlagen für eine umfassende Analyse fehlten. Dennoch gilt es, die Wirksamkeit des NFA kontinuierlich weiter zu erhöhen und sicherzustellen, dass die finanziellen Mittel möglichst zielgerichtet eingesetzt werden.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat zudem am 5. Januar 2011 einen Zusatzbericht veröffentlicht. Dieser hat den Zweck, die im Wirksamkeitsbericht enthaltenen Datengrundlagen - sofern möglich - zu vervollständigen und hinsichtlich der Beurteilung der Daten allfällige abweichenden Resultate zu kommentieren.

1.3 Wirksamkeitsbericht 2012 - 2015

Die NFA-Fachgruppe Wirksamkeitsbericht, welche sich paritätisch aus je 5 Vertreterinnen und Vertretern der ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantone zusammensetzt, begleitet die Erarbeitung des alle 4 Jahre zu erstellenden Berichts über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Sie äussert sich namentlich zur Auftragsvergabe an externe Gutachterinnen und Gutachter und zur Erarbeitung von Empfehlungen für den Ressourcen-, Lasten- und Härteaushleich. Zurzeit wird dieser Bericht erarbeitet und voraussichtlich anfangs 2014 in die Vernehmlassung gegeben. Der Bundesrat wird ihn im zweiten Halbjahr 2014 verabschieden. Von Seiten des Bundes wird immer wieder auf diesen Bericht verwiesen, wenn es um Wirkungen und institutionelle Aspekte des Finanzausgleichsystems geht. Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat letztmals mit Schreiben vom 11. Januar 2013 an die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren darauf hingewiesen. Zu erwähnen sind insbesondere die Prüfung

- grundsätzliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Faktor Alpha (durchschnittliche Wertsteigerung auf Reinvermögen, für 2013 beträgt der Faktor 0.8%);
- die Frage der Überführung der Übergangsregelung für nicht definitiv veranlagte juristische Personen mit besonderem Steuerstatus ins definitive Recht (Art. 54 Abs. 1 FiLav in Verbindung mit Art. 19 Abs. 5 FiLav);
- die Frage, ob zur Berechnung des Ressourcenindex zusätzliche Elemente zu berücksichtigen sind;
- den Problembereich „Effektivität des Ressourcenausgleichs“ (Stichworte „neutrale Zone“, „Belastung der ressourcenstarken Kantone und des Bundes im Verhältnis zur erzielten Besserstellung der ressourcenschwachen Kantone“);
- die Frage der Einführung einer Belastungsobergrenze beim Ressourcenausgleich zugunsten der ressourcenstarken Kantone;
- die Frage der Einführung einer „Steuerdumping-Regel“;
- die Frage der vollständigen oder teilweisen Aufhebung des Härteausgleichs.

2 Das Mittel der Standesinitiative

Mit einer Standesinitiative stellt ein Kanton oder ein Halbkanton einen Antrag an die Bundesversammlung. Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 bestimmt: "Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten." Es handelt sich um ein Begehren, welches nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative gemäss Art. 138 und 139 BV hat, bei der zwingend eine Volksabstimmung stattfindet. Die Bundesversammlung entscheidet, ob dem Begehren entsprochen wird oder nicht. Eine Standesinitiative wird meistens als allgemeine Anregung eingereicht. Beim ausformulierten Begehren kann die Gefahr bestehen, dass die Bundesversammlung nicht darauf eintritt, weil ihr die Formulierung nicht passt.

Für die Einreichung einer Standesinitiative ist gemäss Art. 61 Ziff. 1 der Kantonsverfassung der Landrat zuständig.

3 Stossrichtung der Motion beziehungsweise der Standesinitiative

Der Regierungsrat stimmt grundsätzlich der allgemeinen Stossrichtung der Motion zu. Die in der Motion formulierten Ziele und deren konkrete Ausgestaltung erachtet der Regierungsrat jedoch nicht in allen Punkten zielführend. Es erfolgt der Verweis auf die Ausführungen in den Ziffern 4 und ff. Dem Landrat wird daher beantragt, die Motion im Sinne der Erwägungen in geänderter Form gutzuheissen und den Regierungsrat zu beauftragen, eine Standesinitiative auszuarbeiten und anschliessend dem Landrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

4 Beurteilung der Motion

Die Motion von Landrat Zimmermann und Mitunterzeichnenden verfolgt die eingangs erwähnten Ziele. Der Regierungsrat beurteilt diese Ziele wie folgt:

4.1 Sämtliche Nehmerkantone sind zu verpflichten, ihre Angestellten gemäss dem geltenden staatlichen Pensionsalter in Rente zu schicken.

Die Ziele des Finanzausgleichs sind im Finanzausgleichsgesetz (siehe Ziffer 1.1) klar umschrieben. Die Erhaltung der Kantons- und Gemeindeautonomie ist eines der obersten Ziele unseres Staatswesens. Der Föderalismus gehört zu den bedeutendsten Errungenschaften der Schweiz und muss unter allen Umständen erhalten bleiben. Nidwalden als ein kleiner Kanton pocht immer wieder auf sein Recht zur freien Selbstbestimmung. Es kann nicht unser Ziel sein, den anderen Kantonen und insbesondere den grossen Kantonen in dieser Beziehung Vorschriften zu machen. Zudem stehen die Finanzausgleichszahlungen in keiner Weise im Zusammenhang mit den Ausgaben eines Kantons (Ressourcenausgleich). Eine Weiterverfolgung dieses Ziels wird vom Regierungsrat als nicht zielführend erachtet.

Das kantonale Finanzausgleichsgesetz sieht ebenfalls keine konkreten Bestimmungen über die Ausgabenpolitik der Gemeinde vor. Die Gemeindeautonomie ist damit voll und ganz gewährleistet.

4.2 Die Angestellten sind im BVG-Bereich nur zu den gesetzlichen Ansätzen zu versichern.

Es erfolgt der Verweis auf Ziffer 4.1.

4.3 Die Erhöhung der Staatsquote darf die Teuerungsrate des Landesindex für Konsumentenpreise nicht übersteigen.

Die Staatsquote misst die Staatsausgaben der öffentlichen Haushalte in Prozent des BIP gemäss dem international vergleichbaren GFS-Modell der Finanzstatistik. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) und das BIP pro Einwohner sind Indikatoren der Wirtschaftstätigkeit, mit denen die wirtschaftlichen Entwicklungsetappen von Ländern gemessen und verglichen werden können. Die Veränderung des realen BIP dient als Messgrösse für das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft. Das nominale BIP gibt die Summe der inländischen Wertschöpfung in aktuellen Marktpreisen an. Dadurch ist das BIP abhängig von Veränderungen des Preisindizes.

Daraus folgt, dass eine Erhöhung der Staatsquote keinesfalls an einen Preisindex gebunden werden kann. Der Anteil der Staatsausgaben der öffentlichen Haushalte im Verhältnis BIP sollte grundsätzlich nicht steigen. Eine Erhöhung der Staatsquote, wohl nur für die sogenannten Nehmerkantone, wird daher als nicht zielführend angesehen.

4.4 Ressourcenschwache Kantone, welche die Mindestausstattung (85 Prozen) bereits vor dem Ausgleich erreichen, sollen keine finanziellen Mittel erhalten („neutrale Zone“).

Der Kanton Schwyz hat mit der Standesinitiative vom 16. November 2011 „Erhöhung der Wirksamkeit des NFA-Ressourcenausgleichs durch Einführung einer neutralen Zone“ diese Forderung bereits aufgenommen.

Der Ständerat hat am 13. September 2012 die Standesinitiative des Kantons Schwyz mit 30:10 Stimmen abgelehnt. Bereits die Finanzkommission des Ständerates hatte diese mit 10:1 Stimmen abgelehnt. Die Finanzkommission des Nationalrates beantragt mit 17:5 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der Standesinitiative Schwyz zur NFA keine Folge zu geben. Die Mehrheit der Kommission vertrat die Auffassung, dass zwar noch Verbesserungsbedarf bei der NFA besteht, aber noch zuwenig Erfahrungen gesammelt werden konnten, um bereits jetzt Änderungen am System vorzunehmen. Sie zeigte aber auch Verständnis für das Anliegen des Kantons Schwyz und stimmte mit 17 Stimmen bei 8 Enthaltungen einem Antrag zu, der verlangt, dass die Finanzkommission des Nationalrates wie ihre Schwesterkommission einen Brief an den Bundesrat richtet. In diesem wird der Bundesrat gebeten, die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht zu beauftragen, bereits im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsbericht die Optimierungswünsche der Kantone im allgemeinen und jene der Geberkantone und des Kantons Schwyz im speziellen zu prüfen. Die Finanzkommission tagte am 15. / 16. Oktober 2012.

Der Nationalrat hat bis heute zur Initiative noch nicht Stellung genommen.

4.5 Die Beiträge der Geberkantone dürfen ihre tatsächliche Ressourcenstärke nicht übersteigen.

Die heutigen Beiträge der Geberkantone orientieren sich am Wachstum aller Geberkantone und nehmen ausdrücklich Rücksicht auf die Ressourcenstärke jedes einzelnen Geberkantons. Erhöht sich der Ressourcenindex eines Kantons um einen Indexpunkt, so hat der betreffende Kanton einen Beitrag von zur Zeit rund 17 Franken pro Kopf zusätzlich zu leisten. Für Nidwalden ergibt somit für je Indexpunkt eine Leistung von rund 700'000 Franken.

Dieser Zunahme um einen Indexpunkt steht eine Erhöhung des Ressourcenpotentials bei gleichbleibendem, schweizerischen Mittel von rund 12 Mio. Franken gegenüber. Bei einer steuerlichen Abschöpfung von beispielsweise 10 % ergibt dies Mehrerträge von rund 1.2 Mio. Franken. Das vorgeschlagene Ziel ist bereits heute erreicht und kann durch das Einreichen einer Standesinitiative nicht beeinflusst werden.

4.6 Die Anspruchsberechtigung der Nehmerkantone ist nach der theoretisch möglichen Ressourcenstärke zu beurteilen und zu bemessen.

Es gibt keine theoretisch mögliche Ressourcenstärke. Das Ressourcenpotential der Kantone und damit die Ressourcenstärke werden für alle Kantone nach schweizweit einheitlichen Kriterien ermittelt.

5 Forderungen der NFA-Geberkantone

Die Konferenz der NFA-Geberkantone (ZH, GE, VD, BS, SZ, ZG, NW, TI und SH) und die zugehörige Arbeitsgruppe hatten sich letztmals im Januar 2013 mit verschiedenen Optimierungsvorschlägen des NFA-Systems auseinandergesetzt. Die Konferenz wird im Verlaufe des Jahres 2013 abschliessend zu den erarbeiteten Vorschlägen Stellung nehmen und diese veröffentlichen. Die grundsätzlichen Positionen und Forderungen der Geberkonferenz sollen dabei deutlich sichtbar gemacht werden. Die Kernproblematik besteht zweifellos im Bezug auf die Interessenstrennlinie zwischen Geber- und Nehmerkantonen. Trotz der kontinuierlichen Interventionen auf allen Ebenen sind die Forderungen realistischerweise kaum mehrheitsfähig. Die Nehmerkantone sind eindeutig in der Überzahl und haben sowohl im National- als auch im Ständerat bisher gegen Anpassungsvorschläge des NFA-Systems gestimmt, welche ihren Interessen als Nehmerkantone zuwiderlaufen.

6 Standesinitiative mit folgenden Zielen

Der Regierungsrat erachtet eine Standesinitiative als zweckmässig. Sie soll jedoch auf die Ziele der Geberkantone abgestimmt sein. Die Geberkantone werden noch dieses Jahr ihre Anliegen im Hinblick auf den zweiten Wirksamkeitsbericht des Bundesrates veröffentlichen. Spätestens im Herbst 2013 wird dies der Fall sein. Aus Sicht des Kantons Nidwalden sind insbesondere folgende Punkte von Bedeutung:

- keine Solidarhaftung der Geberkantone;
- Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs;
- Überprüfung der Zweckmässigkeit der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG);
- Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping;
- Aufhebung des Härteaushleichs.

Die konkrete Ausformulierung durch den Regierungsrat würde nach einer allfälligen Gutheissung der Motion in geänderter Form durch den Landrat im zweiten Halbjahr 2013 erfolgen. Für die Einreichung einer Standesinitiative ist gemäss Art. 61 Ziff. 1 der Kantonsverfassung der Landrat zuständig.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion im Sinne der Erwägungen in geänderter Form gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an (mit Anhang):

- Landrat Martin Zimmermann, Bürgenstockstrasse 30, 6373 Ennetbürgen
- Mitglieder des Landrates und des Regierungsrates
- Landratssekretariat
- Ständerat Paul Niederberger
- Nationalrat Peter Keller

- Finanzkontrolle
- Finanzverwaltung
- Finanzdirektion

NWLR.108

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber