NFA-Geberkantone

Konferenz der NFA-Geberkantone
Conférence des cantons contributeurs à la RPT

Positionen Konferenz der Geberkantone zur Weiterentwicklung der NFA:

Für einen fairen und solidarischen NFA

Beilage zu Standesinitiative Kanton Nidwalden

30. August 2013

Positionen Konferenz der Geberkantone

Position 1:	Vereinfachung des Finanzausgleichs: Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone
Position 2:	Vereinfachung des Finanzausgleichs: Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs
Position 3:	Anpassung der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen
Position 4:	Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping
Position 5:	Aufhebung des Härteausgleichs
Position 6:	Wasserzinsen als Einkommensquelle berücksichtigen
Position 7:	-
Globalbilanz:	Finanzielle Auswirkungen der Positionen 1-6

Position 1	Vereinfachung des Finanzausgleichs: Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone

Forderung

Im geltenden NFA-System führt eine starke Veränderung des Ressourcenpotenzials in einem Kanton zu erheblichen Beitragsschwankungen in einem anderen Kanton, so dass die ressourcenstarken Kantone solidarisch für den Gesamtbeitrag in den horizontalen Ressourcenausgleich haften. Auch die Beiträge der Nehmerkantone können aufgrund von Entwicklungen in anderen Kantonen stark schwanken. Neben der ausgeprägten Solidarhaftung enthält die bestehende Regelung auch Systemmängel, da die wirtschaftliche Entwicklung in einem Kanton zu sachlich nicht nachvollziehbaren Verschiebungen bei den Zahlungen führen kann. Es ist daher ein einfacheres System anzustreben, welches die Solidarhaftung für Geber- und Nehmerkantone mildert und paradoxe Ergebnisse bei den Ressourcenausgleichszahlungen verhindert.

Antrag 1: Änderung der Anpassungsregel
FiLaG Art. 5 Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich :

Abs. 1 *(neu)*: *Die Beiträge der ressourcenstarken Kantone und des Bundes werden aufgrund der Disparitäten beim Ressourcenpotenzial festgelegt. Die ressourcenstarken Kantone bezahlen auf dem Teil ihres standardisierten Steuerpotenzials pro Einwohnerin oder Einwohner, welches das Schweizer Mittel übersteigt, einen fixen Abgabesatz.* Die Bundesversammlung legt mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre *die Höhe des Abschöpfungssatzes fest*. Sie berücksichtigt die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts (Art. 18) und hält am Ziel fest, international konkurrenzfähige Steuersätze in den Kantonen zu erhalten.

Abs.4 *(neu)*: *Der Bund bezahlt das Eineinhalbfache des Beitrags der ressourcenstarken Kantone.*

Antrag 2: Festlegung des Abschöpfungssatzes,
Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2012-2015:

Art. 2 Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone (Art. 2)
Der Abschöpfungssatz gemäss FiLaG Art. 5 Abs. 1 beträgt 18,15%.[1]

Problembeschreibung

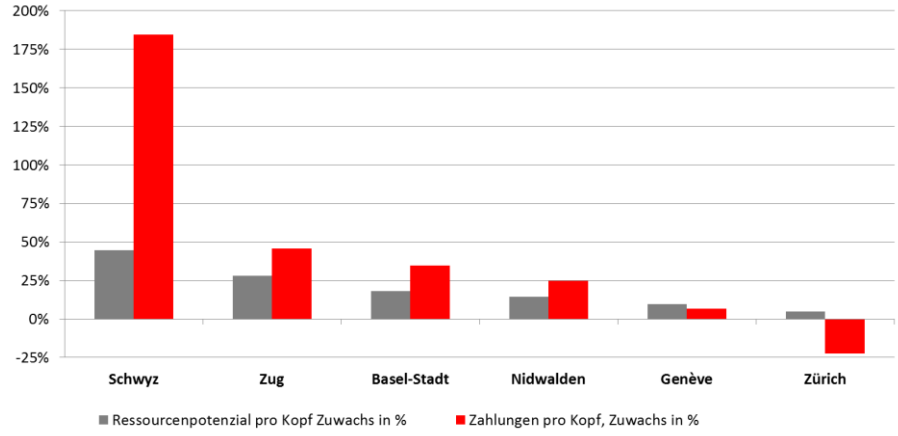
Das geltende Regelwerk enthält Systemmängel, welche bei grösseren Veränderungen zu extremen Schwankungen der Beitragszahlungen in den Kantonen führen können:

- ***Solidarhaftung der Geberkantone:***
  Die ressourcenstarken Kantone haften solidarisch für den Beitrag in den horizontalen Ressourcenausgleich. Verliert beispielsweise ein Geberkanton deutlich an Ressourcenstärke, müssen alle anderen ressourcenstarken Kantone zumindest in der Beitragsperiode mehr bezahlen. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf ging 2011-2013 in Zürich um über 6% zurück und führte in anderen Geberkantonen zu einem unerwartet starken Anstieg der Beitragszahlungen.
- ***Solidarhaftung der Nehmerkantone:***
  Die ressourcenschwachen Kantone teilen sich die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich solidarisch. Ein Absinken des Ressourcenindexes in einem Nehmerkanton führt dazu, dass die übrigen Nehmerkantone weniger Mittel erhalten. Würde beispielsweise der Kanton Bern einen deutlichen Einbruch beim Ressourcenpotenzial erleiden, würde er einen deutlich höheren Anteil aus dem Ressourcenausgleich absorbieren, so dass die übrigen Nehmerkantone deutlich weniger Mittel erhalten.

[1] Der Satz wurde so gewählt, dass im geltenden NFA der ressourcenschwächste Kanton nach den Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich 2013 einen Ressourcenindex von 85 erreicht hätte. Eine Gesamtdotierung von 3427 Mio. Franken hätte 2013 genügt, um den verfassungsmässigen Richtwert zu erreichen.

- ***Die geltende Regelung führt zu paradoxen Ergebnissen:***
  Der Beitrag der ressourcenstarken Kantone wird während der Beitragsperiode allein aufgrund der Entwicklung in den ressourcenstarken Kantonen festgelegt, d.h. unabhängig von den Unterschieden bezüglich Ressourcenstärke zwischen den ressourcenstarken und den ressourcenschwachen Kantonen. Dies führt zu folgenden paradoxen Ergebnissen:
  1) Selbst wenn die Disparitäten abnehmen, d.h. wenn sich die Ressourcenindexe der Geber- und der Nehmerkantone annähern, nimmt die Verteilsumme an die ressourcenschwachen Kantone zu, sofern das Ressourcenpotenzial der Geberkantone zunimmt.
  2) Steigt das Ressourcenpotenzial und der Ressourcenindex eines (bevölkerungsreichen) Nehmerkantons, so bezahlen einzelne Geberkantone mehr.
  3) Sinkt das Ressourcenpotenzial eines Nehmerkantons, so muss der Bund weniger in den Finanzausgleich einzahlen. Die übrigen Nehmerkantone erhalten weniger Mittel.
  4) Nimmt die Bevölkerung eines Geberkantons aufgrund von Zuwanderung zu, ohne dass sich der Ressourcenindex erhöht, so werden andere Geberkantone stärker belastet.

Ressourcenpotenzials und Zahlungen in den Ressourcenausgleich: Entwicklung pro Kopf 2008-2014



* In der Grafik nicht enthalten sind die Kantone SH, TI, BL da sie nicht in allen Jahren zu den Geberkantonen zählten. Aufgrund statistischer Unsicherheit ist auch der Kanton VD nicht aufgeführt.

Argumente

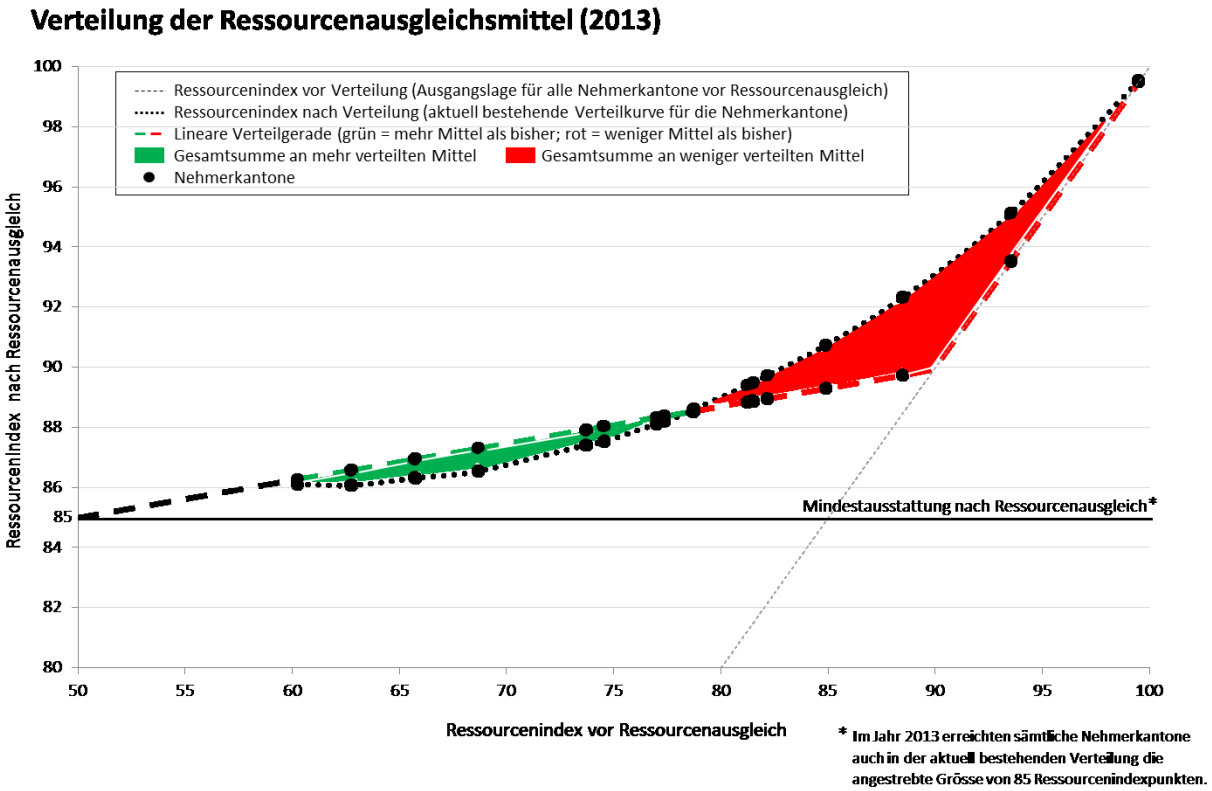
- ***Es kann nur umverteilt werden, was erwirtschaftet wird***:
  Die Folgekosten einer wirtschaftlichen Schwäche eines Geberkantons dürfen nicht dazu führen, dass die anderen ressourcenstarke Kantone die wegfallenden Beiträge des schwächeren Geberkantons übernehmen müssen.
- ***Die neue Regelung erhöht die Systemstabilität und die Planbarkeit der Zahlungen***
  Die neue Regelung verbessert die Transparenz und die Planbarkeit der zu leistenden Zahlungen der Geberkantone, da die gegenseitige Abhängigkeit der Zahlungen unter den Geber- bzw. unter den Nehmerkantonen und damit die Solidarhaftung vermindert wird.
- ***Keine Schwächung der Wachstumslokomotiven***:
  Die Beiträge der Geberkantone sind 2008-2013 stärker gestiegen als diejenigen des Bundes. Dies ist vorwiegend auf das stärkere Bevölkerungswachstum in den Geberkantonen zurückzuführen. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf der Bevölkerung nahm in den Geberkantonen mit 13.2% gleich stark zu wie im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Eine übermässige Belastung der ressourcenstarken Kantone schwächt die Wachstumslokomotiven im internationalen Wettbewerb und schadet damit der Gesamtwirtschaft der Schweiz.

Position 2	Vereinfachung des Finanzausgleichs: Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs

Forderung

Die finanziellen Mittel des Ressourcenausgleichs sollen zielgerichteter eingesetzt werden, indem sie vor allem den tatsächlich schwachen Kantonen zu Gute kommen. Kantone, die sich mehr oder weniger im Schweizer Durchschnitt bewegen, sollen weniger bzw. gar nicht mehr unterstützt werden. Auch die Geberkantone sollen (in Kombination mit der Position 1) durch eine solche Wirksamkeitserhöhung des Ressourcenausgleichs entlastet werden.

Über eine Anpassung von Art. 6 FiLaG sowie Art. 26 und Anhang 9 FiLaV wird die Verteilung der Mittel für den Ressourcenausgleich neu festgelegt. Die heute bestehende progressive Verteilkurve soll durch eine neue lineare Verteilgerade ersetzt werden. Abhängig vom Startpunkt und vom Steigungswinkel dieser Verteilgeraden (diese technischen Parameter wären festzulegen) erhalten schwächere Nehmerkantone mehr, stärkere Nehmer weniger und nahe am Schweizer Durchschnitt positionierte Nehmer gar keine Beiträge mehr. Die heute angestrebte Zielsetzung, dass die ressourcenschwächsten Kantone mit ihren eigenen Ressourcen und den erhaltenen Leistungen mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen sollen, wird neu garantiert.



Antrag FiLaG Art. 6 Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs,
Anpassung des Verteilmechanismus
Abs. 1 *(angepasst)*:
Der Bundesrat legt die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone jährlich auf Grund ihres Ressourcenpotenzials und der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fest. Der Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner steigt *linear* mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.

Abs. 2 (neu: fixe neutrale Zone; kann alternativ auch variabel ausgestaltet werden):

Kantone, deren massgebenden eigenen Ressourcen pro Einwohnerin oder Einwohner vor dem Ausgleich über 90 Prozent des schweizerischen Durchschnitts liegen, erhalten keine Mittel.

Abs. 3 *(keine Änderung; ehemaliger Abs. 2)*:

Die Mittel werden den Kantonen ohne Zweckbindung ausgerichtet.

Abs. 4 *(angepasst; ehemaliger Abs. 3)*:
Zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird *garantiert*, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

Problembeschreibung

Die aktuelle Konzeption des Ressourcenausgleichs beinhaltet in Bezug auf die Wirksamkeit zwei Problembereiche:

- **Zielerreichung Disparitätenabbau**
  Die angestrebte Mindestausstattung wird nicht immer erreicht. Es gibt in bestimmten Jahren immer wieder Kantone, die auch nach dem Ausgleich unter dem Ressourcenindex von 85 Punkten liegen.
- **„Giesskannen"-Effekt**
  Kantone, die bereits vor dem Ausgleich über der angestrebten Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten liegen, erhalten Ausgleichszahlungen. Diese Zahlungen belaufen sich mittlerweile auf über 200 Mio. Franken pro Jahr.

Argumente

In den Ressourcenausgleichsjahren 2010 und 2011 erreichten drei (UR, VS, JU) bzw. vier (UR, VS, JU, GL) der ressourcenschwächsten Kantone die angestrebte Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten nicht. In den Ressourcenausgleichsjahren 2012 und 2013 hat sich diese Problematik entschärft, da die schwächsten Kantone die angestrebte 85-Marke jeweils knapp erreichten. Dennoch gilt es die Wirksamkeit zu erhöhen, weil es in allen genannten Jahren Kantone gibt, die Zahlungen erhalten, obwohl deren Ressourcenindex bereits vor dem Ausgleich über den angestrebten 85 Punkten liegt.

Die Ausgleichszahlungen an „fast Ressourcenstarke" stiegen von knapp 40 Mio. Franken im Ressourcenausgleichsjahr 2011 auf über 200 Mio. Franken (2012: 211 Mio.; 2013: 215 Mio.). Hauptgrund für diese signifikante Steigerung ist der Kanton Aargau, der ab 2012 vor dem Ressourcenausgleich klar über der 85-Marke liegt. Die Mittel für die „fast Ressourcenstarken" sollen wirksamer eingesetzt werden, indem die ressourcenschwächsten Kantone mehr Beiträge erhalten. In Kombination mit Position 1 könnten so die Geberkantone entlastet werden.

Der Ansatz einer linearen Verteilgerade überzeugt nicht zuletzt auch durch seine Einfachheit. Die in Anhang 9 FiLaV dokumentierte Formel der heutigen Verteilkurve wird lediglich durch wenige Experten des Eidgenössischen Finanzdepartements verstanden. Es besteht somit eine mathematische Komplexitätsfalle. Dies ist schlecht für ein nationales Finanzausgleichsystem. Die Berechnungen mit einer linearen Verteilgerade sind wesentlich einfacher und können auch durch die Kantone nachvollzogen werden. Dies erhöht die Akzeptanz des Ausgleichsystems.

Position 3	Anpassung der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen

Forderung

Die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials der juristischen Personen ist heute eine statistische Tatsache. Die Finanzausgleichszahlungen werden aufgrund der Ressourcenpotenziale der einzelnen Kantone ermittelt. Diese sollen die Finanzstärke bzw. das steuerlich ausschöpfbare Potenzial eines Kantons wiederspiegeln. Da praktisch alle Kantone aus den Gewinnen der juristischen Personen vergleichsweise weniger Steuereinnahmen generieren als aus den Einkommen der natürlichen Personen, müssen neu die Unternehmensgewinne mit einem tieferen Gewicht als die Einkommen der natürlichen Personen in die ASG einfliessen.

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) wird das Ausschöpfungspotenzial der Gewinne der juristischen Personen zusätzlich verändern. Die Auswirkungen der USR III auf die Ausschöpfbarkeit der Unternehmungen mit besonderem Steuerstatus bzw. der Unternehmungen ohne besonderen Steuerstatus sind vertieft zu prüfen.

Antrag FiLaV Art. 19, Berechnungen Anhang 6:
Die Gewinne der juristischen Personen werden mit einem Faktor von 0.7[2] in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet.

Problembeschreibung

Der Ressourcenausgleich wird auf der Grundlage des Ressourcenpotenzials der Kantone ermittelt, welches sich aus dem steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen zusammensetzt. Das Ressourcenpotenzial soll die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung in einem Kanton wiedergeben.

Die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials liegt bei den juristischen Personen tiefer als bei den natürlichen Personen. Die Gewinne der juristischen Personen müssten mit einem Gewichtungsfaktor von 0,7 in die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage einfliessen, damit ein „Gewinnsteuerfranken" einem „Einkommenssteuerfranken" entspricht. Während aus dem Ressourcenpotenzial der Gewinne der juristischen Personen 2013 20,5% Steuererträge generiert werden konnten, waren es bei den natürlichen Personen 28,3%.

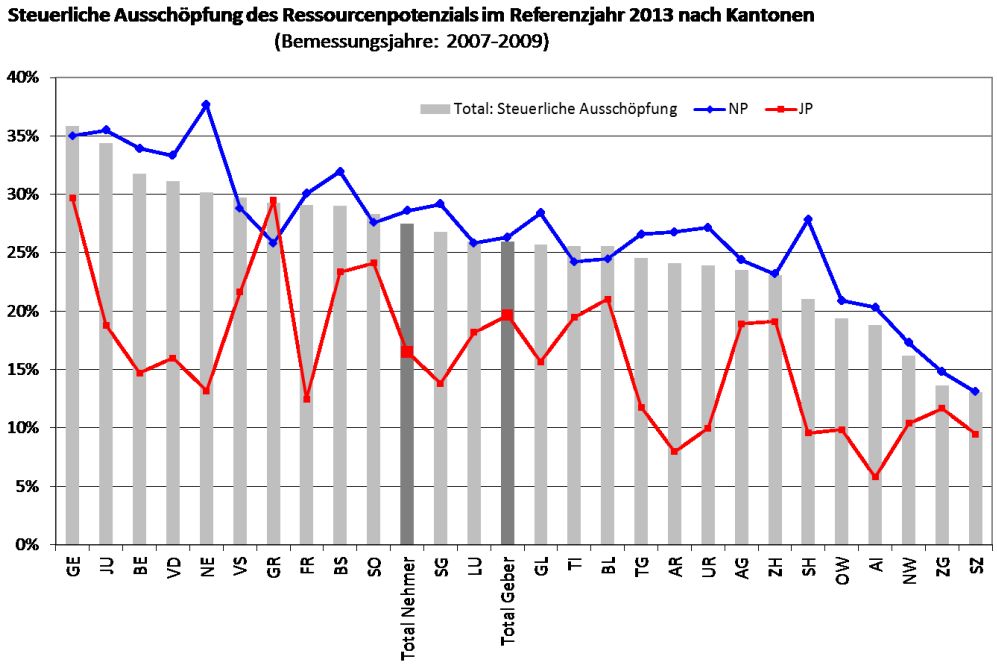
Die Eidgenössische Finanzverwaltung ermittelt jährlich den standardisierten Steuersatz, indem die Summe der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden und der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer durch das Ressourcenpotenzial der Schweiz dividiert werden. 2013 betrug der standardisierte Steuersatz 27,9% (FiLaV Art. 5 und Anhang 1). Eigene Berechnungen für den standardisierten Steuersatzes für juristische bzw. natürliche Personen ergeben folgende Ergebnisse:

Standardisierte Steuersätze	**Berechnung**	**2012**	**2013**
Standardisierter Steuersatz Total	Steuerertrag*/Ressourcenpotenzial CH	28,0%	27,9%
Standardisierter Steuersatz der natürliche Personen (NP)	Steuererträge NP/Ressourcenpotenzial NP	28,4%	28,3%
Standardisierter Steuersatz der juristische Personen (JP)	Steuererträge JP/Ressourcenpotenzial JP	20,3%	20,5%

* Die Steuererträge enthalten die Steuereinnahmen der natürlichen Personen (Finanzstatistik der EFV, Code 400), der juristischen Personen (Finanzstatistik, Code 401), die übrigen Steuererträge (Code 402, 403) sowie die Kantonsanteile von 17% an der Direkten Bundessteuer.

[2] Dies entspricht einer effektiven Ausschöpfung der juristischen Personen im Vergleich zu den natürlichen Personen 2012/2013

Die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der einzelnen Kantone[3] zeigt, dass praktisch alle Kantone das Ressourcenpotenzial der natürlichen Personen stärker ausschöpfen als jenes der juristischen Personen. Dabei schöpfen die ressourcenschwachen Kantone das Ressourcenpotenzial ihrer Unternehmungen im Vergleich zu den natürlichen Personen weniger aus als die ressourcenstarken Kantone.



Argumente

- **Systemmangel bei der Erfassung des Ressourcenpotenzials beseitigen:**
  Das ermittelte Ressourcenpotenzial entspricht immer weniger dem tatsächlichen Steuerpotenzial der einzelnen Kantone. Die Datengrundlagen 2003-2009 zeigen, dass in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage ein Gewinnsteuerfranken nicht einem Einkommenssteuerfranken entspricht.
- **Das Steuerpotenzial der juristischen Personen wird überschätzt:**
  Eines der Ziele des Finanzausgleichs besteht darin, dass alle Kantone über minimale finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Da das Steuerpotenzial der juristischen Personen nicht gleich ausgeschöpft werden kann wie bei den natürlichen Personen, wird das Steuerpotenzial der juristischen Personen überschätzt. Seit Einführung der NFA 2008 hat sich dies verschärft.
- **Die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit führt zu Ungleichbehandlungen der Kantone:**
  Da der Anteil der Unternehmungen an der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage in den einzelnen Kantonen unterschiedlich hoch ist und die Ausschöpfbarkeit der juristischen Personen geringer ist, werden Kantone mit einem hohen Anteil an Unternehmungen benachteiligt. Zur korrekten Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit der Steuerpotenziale soll eine Korrektur in der nächsten Finanzierungsperiode (2016-2019) vorgenommen werden.

– [3] Im Steuerausschöpfungsindex der einzelnen Kantone sind die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer nicht enthalten. Die Steuerausschöpfung ist daher tiefer als beim standardisierten Steuersatz.
Die im Steuerausschöpfungsindex ermittelten Steuereinnahmen enthalten zusätzlich Einnahmen aus Besitz- und Aufwandsteuern (Motorfahrzeugsteuer, Hundesteuer). Da diese Einnahmen in der ASG nicht enthalten sind, kann das Total der Steuerausschöpfung die Ausschöpfungsquoten der JP bzw. NP übersteigen.

Position 4	Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping

Forderung

Die NFA-Ressourcen-Ausgleichszahlungen an Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der Geberkantone sind zu reduzieren. Wir schlagen vor:

- eine Kürzung im Umfang der im Vergleich zum Durchschnitt der Geberkantone nicht ausgeschöpften Steuereinnahmen,
- eine getrennte Betrachtung der Steuerausschöpfung von natürlichen und juristischen Personen,
- die Entlastung des horizontalen Ressourcenausgleichs durch die eingesparten Mittel. Die Geberkantone profitieren proportional zu ihren Beiträgen in den horizontalen Ausgleich.

Antrag

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2) soll wie folgt geändert werden:

Art. 5 Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich

Abs. 3 (*Ergänzung*):
Die ressourcenstarken Kantone entrichten pro Einwohnerin oder Einwohner einen einheitlichen Prozentsatz der Differenz zwischen ihren massgebenden eigenen Ressourcen und dem schweizerischen Durchschnitt. *Die eingesparten Mittel gemäss Art. 6 Abs. 2 2. Satz werden den ressourcenstarken Kantonen proportional zu ihren Beiträgen angerechnet.*

Art. 6 Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

Abs. 3 (neu): *Kantonen mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der Geberkantone werden die Mittel im Umfang der im Vergleich zum Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone nicht ausgeschöpften Steuereinnahmen gekürzt; natürliche und juristische Personen werden separat betrachtet.*

Problembeschreibung

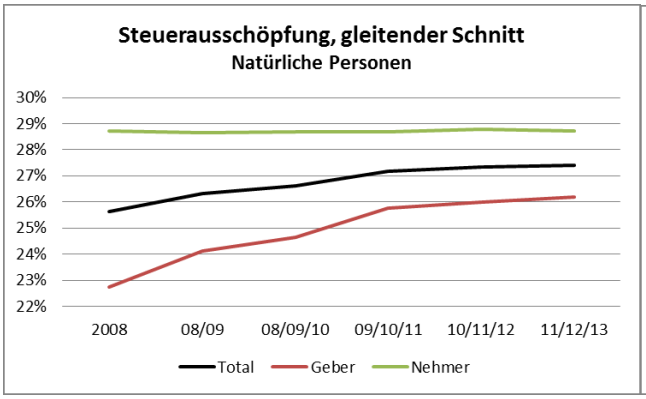
Die Berechnung der Ressourcen-Ausgleichszahlungen basiert auf dem Ressourcenpotential der Kantone und lässt ausser Betracht, wie stark die Kantone dieses Ressourcenpotential auch ausnutzen, d.h. wie hohe Steuern sie darauf erheben.

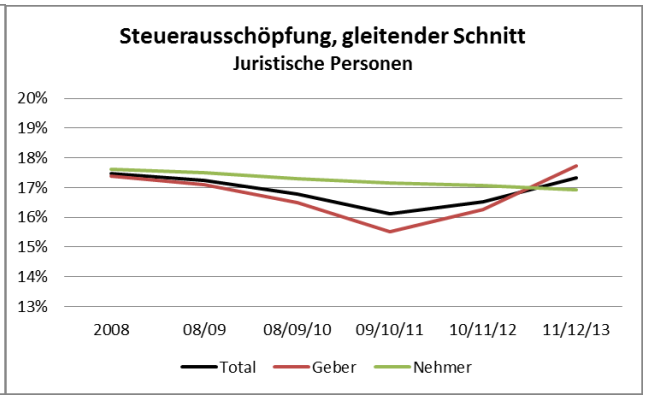
Bei den juristischen Personen liegt die Steuerausschöpfung der Nehmerkantone zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt der Geberkantone. Im Jahr 2013 liegen 14 von insgesamt 17 Nehmerkantonen darunter, der Durchschnitt der Nehmerkantone ist mit 16.6% deutlich tiefer als der Durchschnitt der Geberkantone von 19.3%.

Bei den natürlichen Personen ist der Steuerwettbewerb weniger intensiv. Die Steuerausschöpfung der Geberkantone ist im Durchschnitt tiefer als diejenige der Nehmerkantone. Trotzdem haben im Jahr 2013 acht von 17 Nehmerkantonen eine tiefere Steuerausschöpfung als der Durchschnitt der Geberkantone.

Argumente

Ein wesentliches Ziel der NFA ist die Ausstattung der ressourcenschwachen Kantone mit genügend Ressourcen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Wenn Nehmerkantone das Geld der Geberkantone dafür einsetzen, um im Steuerwettbewerb die Geberkantone zu unterbieten, so verfügen sie über genügend eigene Ressourcen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Entwicklung der Steuerausschöpfung von 2008 bis 2013 zeigt, dass sich sowohl bei den natürlichen wie auch bei den juristischen Personen die Situation verschärft hat.





Position 5	Aufhebung des Härteausgleichs

Forderung

Gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG Art. 19 Abs. 4) kann die Bundesversammlung die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung auf Grund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist.

Der Härteausgleich soll nach Ablauf der zweiten Finanzierungsperiode aufgehoben werden.

Antrag

Der Härteausgleich ist mit einem Bundesbeschluss gemäss Art. 19 Abs. 4 FiLaG für die dritte Finanzierungsperiode ab 2016 ganz aufzuheben.

Die frei werdenden Bundesmittel aus dem Härteausgleich müssen zugunsten der Kantone eingesetzt werden, wie es 2010 im Rahmen der Verständigungslösung zwischen Bund und Kantone versprochen wurde.

Problembeschreibung

Der Härteausgleich wurde eingeführt, um Härten im Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich auszugleichen. Die Zahlungen im Umfang von 239 Mio. Franken werden gemäss FiLaV Art. 19 Abs. 3 ab 2016 jährlich um 5% des Anfangsbeitrags reduziert und erst 2036 auslaufen.

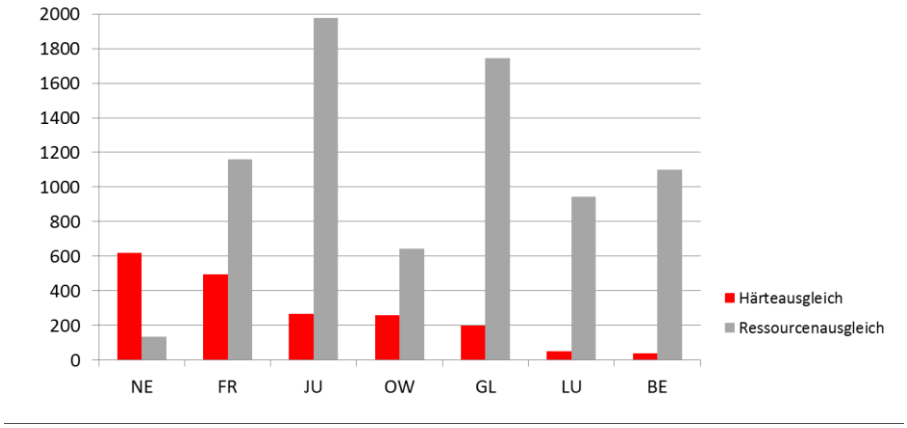
Tabelle: Härteausgleich 2013, Total -239 Mio. Franken

Kanton	(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton		Kanton	(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton	
	In 1'000 Franken	Pro Kopf in Franken		In 1'000 Franken	
ZH	**20'251**	**15**	**SH**	**1'216**	**16**
BE	-36'334	-37	AR	886	17
LU	-17'963	-49	AI	243	16
UR	574	17	SG	7'438	16
SZ	**2'120**	**15**	GR	3'128	16
OW	-8'908	-260	AG	8'967	15
NW	**612**	**15**	TG	3'773	16
GL	-7'533	-197	**TI**	**5'092**	**15**
ZG	**1'628**	**15**	**VD**	**10'420**	**15**
FR	-133'346	-496	VS	4'529	15
SO	4'024	16	NE	-106'069	-620
BS	**3'192**	**17**	**GE**	**6'772**	**15**
BL	**4'264**	**16**	JU	-18'268	-267

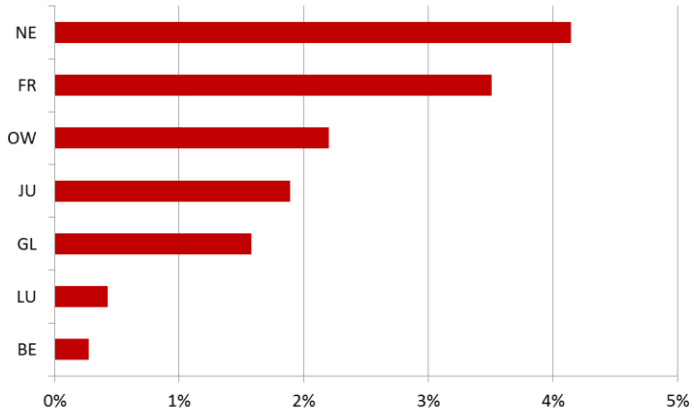
Argumente

- Der Härteausgleich gemäss FiLaV Art. 19 kompensiert keine Härten, sondern soll den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich erleichtern. Die lange Übergangsfrist wirkt jedoch vor allem als Besitzstandsgarantie. Diejenigen Kantone, welche zur Erleichterung des Übergangs Härteausgleichszahlungen erhielten, hatten bereits vom alten Finanzausgleich profitiert. Die Besitzstandesgarantie ist nicht mehr gerechtfertigt. Der alte Finanzausgleich hatte grosse Schwächen und wurde gerade deswegen durch ein neues System abgelöst. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die schlechten Ergebnisse des alten Systems noch bis 2036 fortgeführt werden sollen.
- Der Härteausgleichbeitrag ist im Verhältnis zum Aufwand des Kantonshaushalts (Kanton und Kommunen: Zahlen 2010) für den Kanton NE mit 4.1% am höchsten. Bei den übrigen Kantonen, welche vom Härteausgleich profitieren, beläuft sich dieser Anteil auf 3.5% in FR, auf 2.2% in OW, 1.9% in JU, 1.6% in GL und auf weniger als 0.5% für BE und LU des kantonalen Aufwandes.

Zahlungen aus dem Härteausgleich pro Kopf
(in Franken)



Härteausgleichszahlungen in % des Aufwandes



Quellen: Härteausgleich (EFV), Aufwand von Kantonen und Gemeinden, 2010 (EFV, Finanzstatistik F.30.7.4)

Position 6	Wasserzinsen als Einkommensquelle berücksichtigen

Forderung

Die Wasserzinsen und andere nicht in der ASG berücksichtigte Einnahmen sind bei der Ermittlung der Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs zu berücksichtigen.

Antrag

Ergänzung von FiLaG Art. 3 Abs. 2 betreffend Ressourcenpotenzial:

[2] Es [das Ressourcenpotenzial] wird berechnet auf der Grundlage:

a. der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer;

b. der Vermögen der natürlichen Personen;

c. der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer.

d. (neu): von wesentlichen Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen, insbesondere die Erträge von Wasserzinsen.

Eventualforderung: Ergänzung Art. 7 Abs. 3 FiLaG (neu)
Einbezug der Wasserzinsen im geografisch-topografischen Lastenausgleich durch Verrechnung des geografisch-topografischen Sondernutzens mit den Sonderlasten:

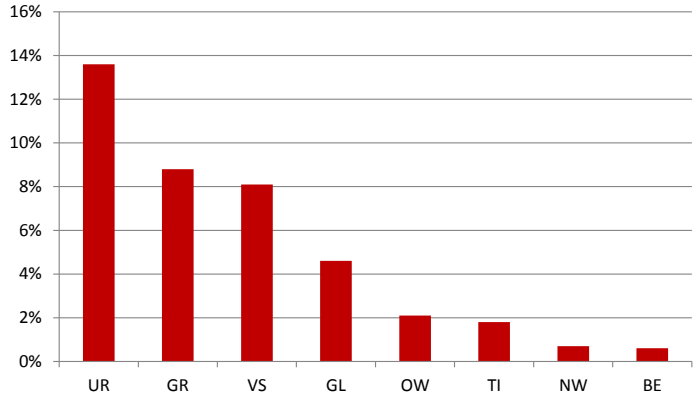
[3] *Der Lastenausgleich wird gemindert durch die Erträge aus den Wasserzinsen.*

Problembeschreibung

Die Berechnung des kantonalen Ressourcenpotenzials schliesst nicht alle ausschöpfbaren Ressourcen ein, insbesondere werden die Einnahmen aus Regalien und Konzessionen wie die Wasserzinsen oder Schürfungsrechte (z.B. Erdgas) nicht berücksichtigt. Da die Wasserzinsen für einige Gebirgskantone bedeutende Einnahmequellen sind, schafft deren Nichtberücksichtigung eine Ungleichbehandlung zwischen ressourcenschwachen Kantonen.

Der Einbezug aller wichtigen Einnahmequellen (Wasserzinsen) würde zu geringeren Disparitäten zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen führen. Im geltenden NFA würde der Einbezug der Wasserzinsen zu höheren Transfers führen, obwohl die Disparitäten zwischen den Kantonen abnehmen. Das Beispiel Wasserzinsen illustriert die vom Gesetzgeber nicht vorgesehene Wirkung, d.h. steigende Transferleistungen trotz sinkender Disparitäten.

Wasserzinsen: Anteil an den gesamten Steuereinnahmen (Kanton und Gemeinden)

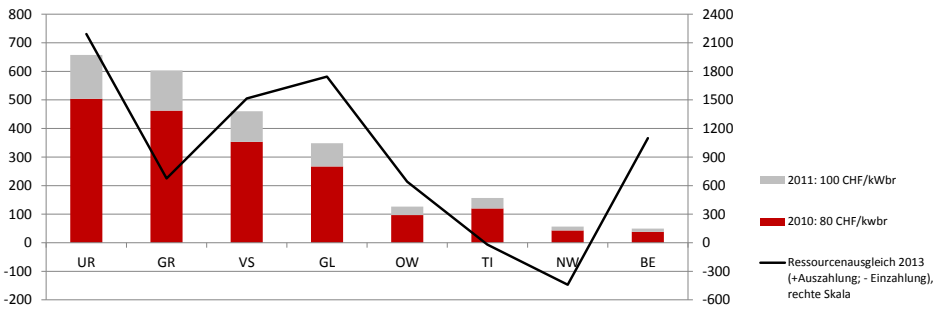


Quelle: UVEK, Bundesamt für Energie, Grundlagen Wasserzinspolitik, Ökonomische Überlegungen, Schlussbericht S. 11, 2008;

Argumente

- ***Keine Ungleichbehandlung der Kantone***
  Die Wasserzinsen werden im innerkantonalen Finanzausgleich der Gebirgskantone (VS, GR) berücksichtigt. Was innerhalb der einzelnen Gebirgskantone gilt, soll auch für den interkantonalen Finanzausgleich gelten. Die Nichtberücksichtigung wichtiger Einnahmequellen im Ressourcenpotenzial schafft Ungleichbehandlungen zwischen den einzelnen ressourcenschwachen Kantonen. Benachteiligt wird beispielsweise der Kanton Jura, der keine Wasserzinseinnahmen erzielt. Die Einnahmen aus Wasserzinsen betragen in den Kantonen Uri, Graubünden, Wallis und Glarus 250 bis 500 Franken pro Kopf (2010). Ab 2011 steigen die Beiträge aufgrund der Erhöhung der Wasserzinsen deutlich (siehe Grafik). Der Nichtberücksichtigung dieser Einnahmen steht gegenüber, dass sich die Pro-Kopf-Ausgleichszahlungen an GR bzw. UR zwischen 657 bis 2061 Franken beliefen.
- ***Für eine realistische Ermittlung des Ressourcenpotenzials bzw. der Sonderlasten***
  Ein Ziel der NFA ist es, die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen zu vermindern. Dies setzt voraus, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone vollständig und korrekt ermittelt wird. Da die Wasserzinsen für einige Kantone eine wichtige Einnahmequelle sind, müssen sie in der aggregierten Bemessungsgrundlage (ASG) berücksichtigt werden, damit das Ressourcenpotenzial nicht unterschätzt und die Vergleichbarkeit verfälscht wird. Falls Wasserzinsen nicht als Ressource eines Kantons beurteilt werden, müssten sie mit den geografisch-topografischen Sonderlasten verrechnet werden. Dies erscheint gerechtfertigt, da die Energiegewinnung aus Wasserkraft aufgrund der geografisch-topografischen Gegebenheiten ermöglicht wird.
- ***Erhöhung der Wasserzinsen macht Neubeurteilung notwendig***
  Die Bedeutung der Wasserkraft wird angesichts des geplanten Ausstiegs aus der Atomkraft zunehmen. Da das Parlament die Höchstsätze der Wasserzinsen markant erhöht hat, werden die Wasserzinseinnahmen ab 2011 sprunghaft zulegen und die in den nächsten Jahrzehnten anstehenden „Heimfälle“ werden zu weiteren (einmaligen) Einnahmen in Milliardenhöhe führen. Zudem wollen die Wasserkraftkantone die anstehende Strommarktliberalisierung zu einer Erhöhung der Einnahmen (Flexibilisierung der Wasserzinsen, Erhöhung der Ressourcenrente) nutzen.

Wasserzinseinnahmen in Franken pro Kopf 2011*



*Die Daten zur Wasserkraftleistung stammen von 2010. Die Wasserzinseinnahmen wurden approximativ mit 1.15 Rp. pro kWh berechnet (Vgl. BAK, 2010, S. 30 Fussnote 14).
2011 wurde der Wasserzins erhöht, was gemäss BFE, S. 66 einem Anstieg des Kostenanteils der Wasserzinse von 1.20 auf 1.50 Rp./kwH entspricht.

Globalbilanz 2013:
Die finanziellen Auswirkungen der Positionen 1-6 auf die Geberkantone

Berechnungsgrundlage:

Die Globalbilanz 2013 und 2014 (2014: Werte der EFV vom 2. Juli 2013) wurde auf der Grundlage der effektiven Werte der Eidgenössischen Finanzverwaltung berechnet.

Finanzielle Auswirkungen (Tabelle für 2013, siehe Anhang):

- ***Positionen 1 und 2, Modell EFA (Einfacher Finanzausgleich):***
  Die Geberkantone werden mit der Position 1 und einem Abschöpfungssatz von 18,15% 2013 um 129 Mio. Franken entlastet. Diese Entlastung wird massgeblich durch den Abschöpfungssatz bestimmt. Der Abschöpfungssatz von 18,15% wurde so ermittelt, dass die Gesamtdotierung im geltenden NFA ausgereicht hätte, um für die ressourcenschwächsten Kantone das gesetzliche Ziel von 85% zu finanzieren. Dies entsprach einer Gesamtdotierung des Ressourcenausgleichs von 3‘427 Mio. Franken. Die Position 2 (Verteilgerade) erhöht die Effizienz der Auszahlungen und hat keine direkten Auswirkungen auf die Geberkantone.
- ***Position 3 (Ausschöpfung juristische Personen):***
  Die tiefere Gewichtung der juristischen Personen in der ASG mit einem Faktor von 0,7 ab 2007 führt mit der geltenden NFA-Berechnung zu einer Entlastung der Geberkantone um rund 120 Mio. Franken bzw. 8%. Stärker belastet würden die Kantone Schwyz und Nidwalden sowie Basel-Landschaft. Die gleichzeitige Umsetzung des neuen Modells „Einfacher Finanzausgleich“ (Position 1 und Position 2) und der Position 3 führt 2013 zu einer Entlastung der Geberkantone von 260 Mio. Franken bzw. 17%. Die gleichzeitige Umsetzung der Position 1 und 3 würde ab 2014 auch die Kantone Nidwalden und Schwyz entlasten.
- ***Position 4 (Steuerdumping):***
  Die finanziellen Auswirkungen durch Einführung der Steuerdumpingregel wurden in der Globalbilanz noch nicht eingerechnet. Die Kürzungsregel führt theoretisch zur Senkungen der Ressourcenausgleichszahlungen von 765 Mio. Franken. Aufgrund von Art. 135 Abs. 3 der Bundesverfassung beschränkt sich die maximale Kürzung jedoch auf rund 36 Mio. Franken.
- ***Position 5 (Härteausgleich):***
  Die Entlastung der Geberkantone beträgt 51 Mio. Franken bzw. 3.4% für 2013.
- ***Position 6 (Wasserzinsen):***
  Der Einbezug der Wasserzinsen führt bei den Geberkantonen 2013 zu einer Mehrbelastung von rund 2 Mio. Franken. Höheren Belastungen in den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Tessin und Genf stehen Entlastungen in den Kantonen Zürich, Schaffhausen und Waadt gegenüber. Die gleichzeitige Umsetzung des neuen Modells „Einfacher Finanzausgleich“ (Position 1 und Position 2) und der Position 6 führt zu einer Entlastung der Geberkantone um knapp 147 Mio. Franken. Stärker belastet würde der Kanton Tessin.
- ***Position 7 (Lastenausgleich):***
  Die finanziellen Auswirkungen der Position 7 wurden noch nicht quantifiziert. Die Erhöhung der Beiträge an die Hochschulkantone haben keine Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich. Sie betreffen die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.
- ***Globalbilanz, Total:***
  Die Geberkantone würden 2013 durch die Umsetzung der Positionen 1-6 (ohne Position 4: Steuerdumping) um rund 330 Mio. Franken bzw. 22,5% entlastet. Die Entlastung der Geberkantone gemäss Globalbilanz wird auf rund 40% erhöht, wenn die Steuerdumpingregel auf die Gesamtdotierung (horizontaler und vertikaler Lastenausgleich) angewendet wird und davon Bund und Kantone gemäss ihren Anteilen profitieren.

Globalbilanz 2013*

Kanton	Kt	NFA	Transfers (in 1'000 Fr) Wirkung der einzelnen Positionen Pos. 1+2 EFA	Pos 3 (ASG), NFA	Pos. 5 Härteausgleich	Pos. 6 (WZ), NFA	Wirkung aller Kombinationen der Positionen EFA + Pos3(ASG)	EFA + Pos6(WZ)	NFA + Pos3 + Pos6	EFA + Pos3 + Pos6	Global (Pos. 1,2,3,5,6)	in %	pro Kopf, in Fr
Zürich	ZH	-432'622	+37'355	+11'724	+20'251	+6'725	+53'490	+49'028	+17'403	+65'326	+85'577	+19.8%	+63.59
Bern	BE	+1'070'937	-2'235	-59'806	-36'334	+45'506	-89'945	+25'619	-18'914	-71'423	-107'756	-10.1%	-110.56
Luzern	LU	+345'601	-10'669	-36'330	-17'963	+24'522	-51'304	+11'738	-12'347	-32'468	-50'431	-14.6%	-137.63
Uri	UR	+75'912	-57	-6'183	+574	-13'595	-10'323	-14'077	-20'001	-23'214	-22'640	-29.8%	-653.92
Schwyz	SZ	-136'351	+11'773	-1'924	+2'120	-1'523	+11'834	+12'202	-4'420	+12'205	+14'325	+10.5%	+100.98
Obwalden	OW	+21'932	-3'930	-2'944	-8'908	-569	-6'246	-4'898	-3'353	-7'109	-16'017	-73.0%	-468.38
Nidwalden	NW	-17'587	+1'519	-1'942	+612	-248	-14	+1'560	-2'296	+53	+665	+3.8%	+16.68
Glarus	GL	+66'546	+1'095	-6'654	-7'533	-6'041	-8'771	-6'119	-12'683	-15'448	-22'981	-34.5%	-602.35
Zug	ZG	-273'589	+23'623	+37'178	+1'628	-3'152	+60'614	+24'534	+33'230	+61'535	+63'163	+23.1%	+573.57
Fribourg	FR	+311'765	+1'520	-12'333	-133'346	+13'194	-20'096	+10'328	+3'233	-12'581	-145'928	-46.8%	-542.59
Solothurn	SO	+208'475	-13'730	-17'099	+4'024	+10'644	-30'619	-2'643	-6'107	-22'202	-18'178	-8.7%	-72.55
Basel-Stadt	BS	-163'782	+14'142	+31'772	+3'192	-1'291	+44'752	+15'317	+30'239	+46'037	+49'229	+30.1%	+258.02
Basel-Landschaft	BL	+703	-703	-11'334	+4'264	+1'404	-10'470	-703	-9'447	-8'508	-4'244	-604.0%	-15.77
Schaffhausen	SH	-3'287	+284	+4'470	+1'216	+186	+3'287	+453	+4'790	+3'287	+4'503	+137.0%	+59.95
Appenzell A.Rh.	AR	+36'321	-5'083	-4'193	+886	+2'540	-8'449	-2'034	-1'368	-5'734	-4'849	+13.3%	-92.33
Appenzell I.Rh.	AI	+7'519	-2'743	-1'397	+243	+587	-3'607	-1'840	-756	-2'810	-2'567	-34.1%	-168.53
St. Gallen	SG	+394'021	-25'031	-10'827	+7'438	+23'061	-33'778	-2'321	+13'622	-14'444	-7'006	-1.8%	-14.90
Graubünden	GR	+130'372	-19'843	-25'025	+3'128	-47'237	-44'057	-88'134	-69'956	-106'801	-103'673	-79.5%	-536.55
Aargau	AG	+190'828	-167'322	-24'880	+8'967	+4'075	-147'653	-156'538	-19'435	-139'750	-130'783	-68.5%	-222.54
Thurgau	TG	+221'209	-8'290	-23'428	+3'773	+15'828	-33'724	+6'831	-7'928	-21'454	-17'681	-8.0%	-73.38
Ticino	TI	-6'684	+577	+6'684	+5'092	-4'700	+6'684	-3'543	+1'847	+2'494	+7'586	+113.5%	+22.92
Vaud	VD	-107'053	+9'243	+17'504	+10'420	+3'600	+26'794	+13'788	+21'729	+31'741	+42'161	+39.4%	+60.99
Valais	VS	+456'123	+8'963	-63'452	+4'529	-68'779	-73'361	-71'653	-133'133	-148'785	-144'256	-31.6%	-479.18
Neuchâtel	NE	+23'096	-23'096	+21'160	-106'069	+3'096	-17'301	-23'096	+26'800	-8'011	-114'080	-493.9%	-666.81
Genève	GE	-359'262	+31'021	+29'162	+6'772	-1'713	+61'897	+34'178	+25'717	+64'883	+71'655	+19.9%	+160.14
Jura	JU	+135'326	+1'175	-9'053	-18'268	+7'295	-15'127	+4'609	-2'185	-12'588	-30'855	-22.8%	-450.58
Bund		-2'196'465	**+140'442**	+159'150	**+239'292**	**-13'416**	**+335'493**	**+167'413**	**+145'716**	**+365'770**	+605'061	+27.5%	**+78.47**
Geber		-1'500'219	**+129'537**	+122'814	**+51'303**	**-2'116**	**+259'571**	**+147'517**	**+117'993**	**+279'755**	+331'058	+22.1%	**+98.15**
Nehmer		+3'696'684	**-269'978**	-281'964	**-290'595**	**+15'532**	**-595'064**	**-314'930**	**-263'709**	**-645'525**	**-936'119**	-25.3%	**-215.84**
Entlastung Geber in % im Vergleich zum NFA			**-8.6%**	**-8.2%**	**-3.4%**	**+0.1%**	**-17.3%**	**-9.8%**	**-7.9%**	**-18.6%**	**-22.1%**		

*Die Position 4, Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping, wurde nicht in die obige Globalbilanz eingerechnet. 2013 würde die Kürzungsregel zu Reduktionen der Ressourcenausgleichszahlungen an die Nehmerkantone von 765 Mio. Franken (-20%) führen. Aufgrund Art. 135 Abs 3 der Bundesverfassung (die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel des Bundesbeitrags) beschränkt sich die maximale Kürzung jedoch auf rund 36 Mio. Franken.