

Nachbesserungen am Finanzausgleich?

Mängel, die korrigiert werden müssen

Von Ursula Gut-Winterberger

Im Frühling dieses Jahres wird der Bundesrat den zweiten Wirksamkeitsbericht in die Vernehmlassung schicken. Nach sechs Jahren Erfahrung mit dem nationalen Finanzausgleich (NFA) soll und kann Bilanz gezogen werden. Werden die Transferleistungen auch so eingesetzt, dass sie die Ziele des NFA erreichen? Zu diesen zählt neben der Stärkung der Finanzautonomie, der Gewährleistung einer minimalen Ausstattung finanzieller Ressourcen und der Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung zwischen den Kantonen auch die Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis.

Die Geberkantone haben das NFA-Regelwerk auf seine Logik und Wirksamkeit durchleuchtet und sind dabei auf Mängel gestossen, welche eine Korrektur in der nächsten Finanzierungsperiode (2016–2019) notwendig machen. Sie haben das gemeinsame Positionspapier im September 2013 den Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus ihren Kantonen vorgestellt und publiziert. Der NFA soll transparenter, effizienter und fair werden. Die Grundsätze des NFA und die Solidarität werden nicht infrage gestellt. Damit sich das Regelwerk nicht von der finanzpolitischen Realität abkoppelt, sind periodische Anpassungen aber notwendig.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone stellt in ihrem Positionspapier sieben konkrete Forderungen. Bei der Berechnung der Ausgleichsleistungen soll auf das effektiv ausschöpfbare Steuerpotenzial abgestellt werden. Im geltenden NFA wird davon ausgegangen, dass die öffentliche Hand aus einem Gewinnsteuerfranken gleich viele Steuereinnahmen generieren kann wie aus einem Einkommenssteuerfranken. Die Finanzstatistik zeigt jedoch, dass die Steuersubstanz der juristischen Personen weniger ausgeschöpft werden kann als jene der natürlichen Personen. Dies trifft für alle Kantone zu, also auch für die Nehmerkantone. Dadurch werden aber vor allem die Wirtschaftszentren im NFA benachteiligt. Die Geberkantone erwarten, dass diese statistische Tatsache in der nächsten Finanzierungsperiode 2016–2019 berücksichtigt wird, damit inskünftig die Bemessungsgrundlage für die NFA-Zahlungen auch die fiskalische Realität abbildet. Eine weitere Forderung bezieht sich auf die Verteilung der Finanzmittel. Die Finanzmittel sollen zielgerichteter an die ressourcen-schwächsten Kantone wie Uri oder Jura verteilt werden. Fast ressourcenstarke Kantone sollen weniger Mittel erhalten. 2014 erhielten diese Transfers im Umfang von 275 bis über 500 Franken pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Zudem verlangen wir eine Milderung der «Solidarhaftung»: Die Kantone Schwyz, Basel-Stadt, Nidwalden und Zug mussten in den letzten Jahren wachsende Zahlungen leisten, welche den Zuwachs ihres eigenen Ressourcenpotenzials deutlich übertrafen. Da die Zahlungen der Geberkantone für jeweils vier Jahre fix festgelegt werden, hat die durch die Finanzkrise bedingte Schwächung des Kantons Zürich dazu geführt, dass andere Geberkantone für die tieferen Zahlungen des Kantons Zürich einspringen mussten. So haben sich die Zahlungen des Kantons Schwyz seit 2008 verdreifacht und standen damit in einem deutlichen Missverhältnis zur Entwicklung seines Ressourcenpotenzials. Im Weiteren sollen die Zahlungen an finanzschwache Kantone beschränkt werden, welche mit einer Tiefststeuerpolitik Steu-

erdumping betreiben und den Steuerwettbewerb exzessiv anheizen. Der Härteausgleich, der bei der Ablösung des alten Finanzausgleichs zur Bestandwahrung bis 2036 eingeführt worden war, soll aufgehoben werden. Wichtige Einnahmequellen wie beispielsweise Wasserzinsen sollen im NFA berücksichtigt werden, und die Universitätsausgaben sollen fairer verteilt werden.

Die ressourcenstarken bzw. zahlenden Kantone im nationalen Finanzausgleich sind seit ihrem Bestehen in der Minderheit. 2014 zahlen 10 Kantone in den Ressourcenausgleich ein, 16 Kantone erhalten Transferleistungen aus dem Ressourcenausgleich. Hinter dieser Minderheit steht jedoch die Vielfalt unseres Landes: städtische und ländliche Kantone, Kantone aus der deutschen Schweiz, der Romandie und das Tessin sowie grenznahe Kantone mit vielen Grenzgängern als auch Kantone im Herzen der Schweiz. Die breite Zusammensetzung der Geberkantone macht klar, dass sie mit ihren Forderungen keine Partikularinteressen vertreten. Die Geberkantone verfolgen das Ziel, das System des NFA zu verbessern. Mängel sollen beseitigt werden, die Transparenz soll gewahrt und die Effizienz erhöht werden. Wir rechnen damit, dass alle Kantone und die Mitglieder der eidgenössischen Räte sich bei der Beurteilung des Wirksamkeitsberichts von diesen Grund-

Die breite Zusammen- setzung der Geber- kantone macht klar, dass sie keine Partiku- larinteressen vertreten.

sätzen leiten lassen und für einen fairen und solidarischen Ausgleich eintreten werden. Nur von ressourcenstarken Kantonen, welche sich im internationalen Wettbewerb behaupten können, kann die ganze Schweiz profitieren.

Die Wirtschaftszentren Basel, Genf und Zürich hatten bereits in der Vergangenheit eine belastungsgerechte Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten gefordert. Zwei für den Bund 2004 bzw. 2009 ausgearbeitete Studien von Ecoplan hatten aufgezeigt, dass die soziodemografischen Sonderlasten im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten zu wenig abgegolten werden. Sollte dieses Ungleichgewicht im zweiten Wirksamkeitsbericht zum dritten Mal bestätigt werden, wird sich Zürich zusammen mit Basel und Genf erneut für eine sachlich fundierte und faire Dotierung des Lastenausgleichs einsetzen. Müssen nämlich Wirtschaftszentren übermässige Sonderlasten tragen, fehlen ihnen die Mittel zur Finanzierung ihrer Infrastrukturen, was ihren steuerpolitischen Handlungsspielraum zusätzlich einengt und mit einem Attraktivitätsverlust im internationalen Standortwettbewerb verbunden ist. Daran sind weder die Nehmerkantone noch der Bund interessiert.

Ursula Gut-Winterberger ist Finanzdirektorin des Kantons Zürich und Präsidentin der Konferenz der NFA-Geberkantone.

maa. · Seit 2008 verfügt die Schweiz über einen völlig umgestalteten Finanzausgleich. Jahrelange Reformarbeit brachte den nationalen Finanzausgleich (NFA) hervor, der das alte Umverteilungssystem zwischen Bund und Kantonen ersetzte – dieses war undurchschaubar geworden und setzte allzu oft verkehrte Anreize. Die NFA besteht aus drei Ausgleichsgefässen: Der Ressourcenausgleich, das weitaus wichtigste Gefäss, mildert die kantonalen Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Der Lastenausgleich unterstützt Kantone mit schwierigen geografischen Gegebenheiten oder mit Zentrumsfunktion. Der Härteausgleich schliesslich ist als Übergangsregelung gedacht.

Derzeit steht der zweite Wirksamkeitsbericht zur NFA kurz vor seiner Veröffentlichung. In dessen Vorfeld haben die Geberkantone sieben Forderungen formuliert, wie mutmassliche Fehler an der NFA zu beheben seien. Von den zehn Geberkantonen (einschliesslich des Kantons Tessin, der im Ressourcenausgleich, aber nicht im Gesamtsystem Geberkanton ist) zahlt der Kanton Zürich am meisten in den Ausgleich, nämlich 367 Millionen Franken im Jahr 2014. Der Kanton Bern erhält mit 1232 Millionen Franken den höchsten Betrag. Pro Kopf bezahlen die Zuger am meisten (2514 Franken), während die Urner am meisten bekommen (2505 Franken).

Den Finanzausgleich nicht neu erfinden

Von Josef Dittli

Der seit 2008 wirksame nationale Finanzausgleich (NFA) hat sich grundsätzlich bewährt. Einige wenige Schwachstellen sind erkannt, die gilt es zu optimieren. Das wichtigste Ausgleichsziel, nämlich die Disparitäten zwischen den Kantonen zu verkleinern, wird allerdings nur teilweise erreicht. Uri als ressourcenschwächster Kanton konnte immerhin seit Einführung des NFA das Ressourcenpotenzial von 16 600 Franken pro Einwohner um rund 12 Prozent auf 18 600 Franken im Jahr 2014 steigern. Im gleichen Zeitraum gelang es jedoch dem Kanton Zug als ressourcenstärkstem Kanton, sich um 28 Prozent von 57 800 Franken pro Einwohner auf 74 000 Franken zu steigern. Damit ist das Potenzial pro Einwohner in Zug rund viermal höher als in Uri. Die Bedeutung des NFA für Uri wird aus der Kantonsrechnung 2013 ersichtlich, wo der Finanzausgleichsertrag mit gut 87 Millionen Franken 8 Prozent über dem Nettoertrag aus kantonalen Steuern liegt. Die immer noch wachsenden Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone sollen durch Ausgleichszahlungen des NFA nachhaltig verringert werden. Das bisherige Volumen scheint nicht auszureichen.

Am 28. November 2004 wurde der über mehrere Jahre erarbeitete neue Finanzausgleich von Volk und Ständen mit grosser Mehrheit angenommen. Es handelt sich dabei um ein fein austariertes System. Die Ausgleichsgefässe wurden so dotiert, dass der Finanzausgleich unter den Kantonen volumenmässig gegenüber früher leicht verstärkt wird. Es war von Anfang an klar, dass die beiden Gefässe des Lastenausgleichs – der soziodemografische (SLA) und der geografisch-topografische Ausgleich (GLA) – im Vergleich zum Ressourcenausgleich (RA) eher schwach dotiert sind. Die gleich starke Dotierung von SLA und GLA war bei der gesetzten Ausgangslage ein wichtiger Bestandteil der beabsichtigten Verstärkung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen. Ob die gewählte Dotierung genügt, lässt sich allein an den Wirkungen beurteilen. Der NFA ist politisch steuerbar. Er muss weder neu erfunden werden, noch braucht es neue Instrumente. Die Steuerung hat über die Dotierung der Ausgleichsgefässe zu erfolgen. Dabei sind die Wirkungen aus einer Gesamtbetrachtung entscheidend.

Im Hinblick auf den zweiten Wirkungsbericht wurden von verschiedenen Seiten systemfremde Korrekturen gefordert, welche den Zielen zu widersprechen. Die Autonomie der Kantone würde unnötig eingeschränkt, der Steuerwettbewerb teilweise ausgeschaltet und falsche Anreizmechanismen geschaffen. Derartige Eingriffe gilt es konsequent zu vermeiden. Der Volkswille würde damit klar missachtet. Erkannte Schwächen sollen – stets mit Blick auf die Zielerreichung – soweit möglich und sinnvoll beseitigt werden. Folgende Vorschläge der Geberkantone können dazu beitragen:

► Die Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone. Es ist erkannt, dass die Solidarhaftung innerhalb der Geber- und Nehmerkantone sehr ausgeprägt ist. Mit einer geeigneten Einschränkung der kurzfristigen Veränderungen könnte diese Problematik deutlich gemildert werden. Korrekturen sollen aber das Problem lösen und nicht bloss verschieben. Deshalb kann eine Fixierung der Abschöpfung nur dann eine Option sein, wenn der Bund dafür einen grösseren Teil der kurzfristigen Schwankungen übernimmt.

► Gegen eine Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Die vorgeschlagene Einführung einer sogenannten «neutralen Zone» für ressourcenschwache Kantone, die nur knapp unter dem nationalen Ressourcendurchschnitt sind, ist hingegen klar abzulehnen. Damit würden die Anreize neu gesetzt und neue Systemfehler geschaffen. Ob hingegen die Verteilkurve linear oder progressiv festgelegt werden soll, hängt von der gewünschten Zielsetzung im Umverteilungssystem ab.

► Aufhebung des Härteausgleichs: Diese Forderung ist zu radikal, da der Härteausgleich Teil des politischen Gesamtpaketes «NFA» ist. Eine sofortige Abschaffung wäre problematisch und würde

Die Steuerung des Finanzausgleichs hat über die Dotierung der Ausgleichsgefässe zu erfolgen.

gegen Treu und Glauben verstossen. Hingegen ist ein schnellerer Abbau durchaus prüfenswert.

Die nachfolgenden vier Vorschläge der NFA-Geberkantone sind hingegen klar abzulehnen:

► Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlagen aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen: Es ergibt keinen Sinn, der Unternehmenssteuerreform III vorzugreifen.

► Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping: Die Ausgleichszahlungen sind zweckfrei zu gewähren. Nur so wird ein Hauptziel des NFA erreicht – nämlich, die Handlungsspielräume der Kantone zu vergrössern. Der Vorwurf, dass NFA-Nehmerkantone Steuerdumping betreiben, hält einer Überprüfung nicht stand. Die Steuerbelastung liegt in den Nehmerkantonen deutlich über jener der Geberkantone.

► Wasserzinsen als Einkommensquelle berücksichtigen: Die Bemessung des Ressourcenpotenzials nimmt bewusst nicht Bezug auf einzelne nicht-steuerliche Ertragsquellen der Kantone. Der Einbezug einer einzigen effektiven Einnahme, die zudem keine Steuer, sondern eine Abgeltung für die Erteilung von Nutzungsrechten darstellt, wäre systemfremd. Forderungen für einen Miteinbezug ähnlicher Erträge (Kiesnutzung, Kantonalbank-Erträge usw.) könnten erhoben werden.

► Besserer Lastenausgleich der Universitäten: Allfällige Korrekturen in diesem Bereich sind über die interkantonale Universitäts- bzw. Fachhochschulvereinbarung und nicht im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes zum NFA vorzunehmen.

Der Kanton Uri hat es auch künftig schwer, das Ressourcenpotenzial substanziell zu steigern. Deshalb ist er weiterhin auf einen gut funktionierenden Finanzausgleich angewiesen. Zum heutigen Instrument, das in seiner Konzeption stimmig ist, gilt es Sorge zu tragen.

Josef Dittli ist Landammann und Finanzdirektor des Kantons Uri.