



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössische Finanzverwaltung
Sektion Finanzausgleich
Bundesgasse 3
3003 Bern

Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012 bis 2015; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. März 2014 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) den Regierungsrat des Kantons Uri eingeladen, zum Wirkungsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012 bis 2015 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Wirksamkeitsbericht hat keine gravierenden Schwachstellen oder Mängel aufgezeigt. Aus unserer Sicht sind deshalb keine grundsätzlichen Änderungen am Ressourcen- und Lastenausgleich vorzunehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Uri erachtet eine Reduktion der Grundbeträge beim Ressourcenausgleich als nicht angebracht. Im Gegenteil, aus dem Wirksamkeitsbericht lässt sich auch ein verstärktes Engagement des Bunds ableiten.

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) ist vom Wirksamkeitsbericht klar zu trennen. Reformanliegen sind im Rahmen der Diskussion über die USR III näher zu prüfen und nicht im vorliegenden Wirksamkeitsbericht.

2. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

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

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

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

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

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

3. BEANTWORTUNG DER FRAGEN

3.1. Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs (Frage 1)

Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2016-2019 sei aufgrund der permanenten Überschreitung des Mindestausstattungsziels in der zweiten Vierjahresperiode anzupassen (s. Kapitel 5.5.1 bzw. 9.1)?

Antwort Kanton Uri:

Nein, der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2016 bis 2020 ist mindestens gleich hoch zu dotieren wie bis anhin. Verschiedene Gründe rechtfertigen sogar eine Erhöhung der Bundesbeiträge.

Begründung:

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

Die Dotierung des horizontalen Ressourcenausgleichs nimmt eine besonders wichtige Funktion für den Ausgleich der Disparitäten unter den Kantonen ein. Wie eingangs erwähnt sind weiterhin sehr grosse Disparitäten zwischen den Kantonen vorhanden. Die Steueraus-schöpfung bzw. die Steuerbelastung ist bei den ressourcenstarken Kantonen teilweise weiterhin tief bzw. der NFA hatte keine Erhöhungen zur Folge. Die ressourcenstarken Kantone profitieren am meisten davon, dass aufgrund der Einführung des NFA eine ebenfalls zur Diskussion

gestandene materielle Steuerharmonisierung nicht umgesetzt wurde, was wohl eine starke Tarifierhöhung bedeutet hätte. Aus diesen Gründen ist auch die Dotierung des horizontalen Ressourcenausgleichs beizubehalten.

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

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

3.2. Dotation der Lastenausgleichsgefässe (Fragen 8 + 9)

Fragen:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2016-2019 (Totalbeträge des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs) sei mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Art. 9 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festzulegen (s. Kapitel 9.1)?

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die Dotationen im geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleich weiterhin gleich hoch sein sollen (s. Kapitel 9.1)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrats, dass der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2016 bis 2020 - Aufteilung der Dotation zu gleichen Teilen - mittels einer Fortschreibung ana-

log dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vorgesehenen Verfahren festzulegen ist.

Begründung:

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

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

3.3. Weiterführung des Härteausgleichs (Fragen 10 + 11)

Fragen:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei auf die dritte Vierjahresperiode nicht aufzuheben (s. Kapitel 9.2)?

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Härteausgleich ab 2016 wie vorgesehen (FiLaG; Art. 19 Abs. 3) um jährlich 5 Prozent reduziert werden soll (s. Kapitel 9.2)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrats, dass der Härteausgleich auf die dritte Vierjahresperiode nicht aufzuheben ist und ab 2016 wie vorgesehen um jährlich 5 Prozent reduziert werden soll. Die frei werdenden finanziellen Mittel sollen jedoch wieder in den Finanzausgleich fliessen.

Begründung:

Eine vollständige Streichung des Härteausgleichs ab dem Jahr 2016 ist nicht redlich, auch dann nicht, wenn dieses Gefäss Mängel des früheren Finanzausgleichs fortschreibt. Der Härteausgleich war aus politischen Gründen notwendig, um den Übergang zum neuen System überhaupt erst zu ermöglichen. Die ab dem Jahr 2016 "frei" werdenden finanziellen Mittel sind im Finanzausgleich wieder einzusetzen.

3.4. Einführung einer Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone (Frage 2)Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, auf eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone sei zu verzichten (s. Kapitel 9.3)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrats und lehnen eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone klar ab.

Begründung:

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

3.5. Alternativmodell der ressourcenstarken Kantone zum Ressourcenausgleich (Frage 3)Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen beizubehalten sei (s. Kapitel 8 bzw. 9.4)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Meinung des Bundesrats, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen beizubehalten ist.

Eine "neutrale Zone" lehnen wir ab. Im Rahmen der Arbeiten für den dritten NFA-Wirksamkeitsbericht 2016 bis 2019 soll ein Anreizsystem für ressourcenschwache Kantone geprüft werden, damit diese Anstrengungen unternehmen, ihren eigenen Ressourcenindex zu verbessern.

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

Begründung:

Einführung einer neutralen Zone:

Gemäss Artikel 6 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) vom 3. Oktober 2003 wird als Ziel für alle Kantone eine Ressourcenstärke nach erfolgtem Ressourcenausgleich von mindestens 85 Prozent des Durchschnitts angestrebt. Heute erhalten alle ressourcenschwachen Kantone einen Ressourcenausgleich, also auch diejenigen Kantone, deren Ausgangswert über 85 Prozent liegt sowie die Kantone, deren Ausgangswert unter 85 Prozent liegt. Diejenigen Kantone deren Ausgangswert unter 85 Prozent liegt werden bzw. sollten mit dem Ressourcenausgleich auf einen Wert von 85 Prozent oder mehr angehoben werden.

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

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

Bindung des Abschöpfungssatzes an das Überschusspotenzial:

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

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

Würden hingegen die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone zum Beispiel für

vier Jahre fixiert, so könnten sich ungerechtfertigte Unter- oder Überbelastungen für die ressourcenstarken Kantone oder zu tiefe bzw. zu hohe Ausgleichszahlungen für die ressourcenschwachen Kantone ergeben. Die heutige Glättung des Ressourcenpotenzials als Durchschnitt von drei Bemessungsjahren hat stark dämpfende Wirkung. Aus rein budgettechnischer Sicht darf am geltenden System nicht gerüttelt werden.

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

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

3.6. Einschluss der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial (Frage 4)

Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, das Ressourcenpotenzial sei weiterhin mit den bisherigen Steuerkategorien zu berechnen (s. Kapitel 7.1) und somit auch die Wasserzinsen nicht einzubeziehen (s. Kapitel 9.5)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrats, das Ressourcenpotenzial weiterhin mit den bisherigen Steuerkategorien zu berechnen. Ein Einbezug von Wasserzinsen und anderen nichtfiskalischen Grössen bei der Bemessung des Ressourcenpotenzials ist klar abzulehnen.

Begründung:

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

3.7. Reduktion der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial (Frage 6)Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien nicht neu zu 50 Prozent, sondern weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen (s. Kapitel 9.5)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Meinung des Bundesrats, auf eine weitere Reduktion der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial zu verzichten. Falls später im Rahmen der USR III eine Gewichtung der Unternehmensgewinne nach deren Ausschöpfbarkeit eingeführt wird, kann aus unserer Sicht die Frage der Gewichtung der Grenzgängereinkommen neu geprüft werden.

Begründung:

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

3.8. Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuersenkungen (Frage 7)Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass bei den Ausgleichszahlungen ressourcenschwacher Kantone mit einer steuerlichen Ausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone keine Reduktion vorzunehmen sei (s. Kapitel 9.5)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrats, dass bei den Ausgleichszahlungen ressourcenschwacher Kantone mit einer steuerlichen Ausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone keine Reduktion vorzunehmen ist. Jegliche Einschränkung der Zweckfreiheit der Mittel aus dem Finanzausgleich lehnen wir ab.

Begründung:

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

Diese Aussage impliziert, dass die Steuerausschöpfung mit dem Ressourcenausgleich in direkter Verbindung steht. Eine eindeutige Aussage, inwiefern Ressourcenausgleichszahlungen möglicherweise in Steuersenkungen umgelenkt werden, ist hingegen nicht möglich. Die Steuerbelastung steht vielmehr in direktem Zusammenhang mit dem Ausgabenniveau eines Kantons. Die Finanzstatistik weist erhebliche Unterschiede in den Ausgaben der Kantone (inklusive ihrer Gemeinden) pro Kopf aus. Viele ressourcenschwache Kantone haben vergleichsweise sehr tiefe Ausgaben pro Kopf (insbesondere AG, TG, SG, LU, SO), aber auch

die ressourcenstarken Kantone SZ und NW fallen in diese Kategorie. Während viele Ressourcenstarke Kantone hohe Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnen (insbesondere GE, BS, ZG, VD, ZH), trifft dies auch einige ressourcenschwache Kantone wie GR, JU, NE, BE.

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

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

Der Finanzausgleich zielt gemäss Artikel 2 Litera b FiLaG darauf ab, die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen zu verringern. Verbunden damit ist das Ziel, dass zweckfreie Ressourcenausgleichszahlungen für Steuersenkungen eingesetzt werden können. Diese Gegebenheit wurde vom Bundesrat in der NFA-Botschaft klar dargelegt. Es handelt sich somit nicht um einen Systemfehler, sondern um einen gewollten Mechanismus, um die Disparitäten zwischen den Kantonen zu verringern. Frühere "Steuerhöllen", die unter dem alten Finanzausgleich ohne Möglichkeit waren, ihre Steuerbelastung je senken zu können (sie hätten in den Folgejahren erhebliche Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich hinnehmen müssen), haben diese Chance jetzt. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Bürger in den verschiedenen Kantonen ist das gerechtfertigt. Die Einführung von minimalen Steuerbelastungsvorgaben führt zu einem massiven Rückschritt. Eine wesentliche Errungenschaft des neuen Finanzausgleichs ginge damit verloren.

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

3.9. Lastenausgleich im Bereich der Universitäten

Standpunkt Kanton Uri:

Wir sind klar der Meinung, dass die Gewährleistung eines angemessenen Ausgleichs der Universitäten im Rahmen der interkantonalen Universitätsvereinbarung zu lösen ist.

Begründung:

Die ressourcenstarken Kantone argumentieren, dass die Lasten der Universitätskantone pro Student viel höher sind als die Beiträge, die sie im Rahmen der interkantonalen Universitätsvereinbarung erhalten. Der Kanton Uri kann in diesem Punkt keine Frage des Ressourcenausgleichs feststellen. Es handelt sich hier allenfalls um eine Frage der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ).

3.10. Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial (Frage 5)

Frage:

Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial seien zusätzlich zum Faktor Beta nicht noch auf 70 Prozent zu reduzieren (s. Kapitel 9.5)?

Antwort Kanton Uri:

Ja, wir teilen die Auffassung des Bundesrats. Die Gewinne juristischer Personen und die Einkommen natürlicher Personen sind unabhängig von der steuerlichen Ausschöpfung gleichwertig ins Ressourcenpotenzial einzurechnen. Allfällige Änderungen sollen im Rahmen der USR III geklärt werden.

Begründung:

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

folglich zu hoher Ablieferung in den Ressourcenausgleich.

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

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

3.11. Gewichtung der Privatvermögen im Ressourcenpotenzial (Faktor Alpha)

Standpunkt Kanton Uri:

Das Privatvermögen ist bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials mit den vorgeschlagenen beiden Anpassungen (Einbezug der Eigentumswohnungen in die Immobilienrendite und Durchschnittsrendite mit dem geometrischen Mittel) des Faktors Alpha zu berücksichtigen. Eine darüber hinausgehende Anpassung ist im Rahmen der USR III zu prüfen.

Begründung:

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

3.12. Weitere Aufgabenentflechtungen (NFA 2) (Frage 12)

Frage:

Sehen Sie eine sachliche Notwendigkeit, zum jetzigen Zeitpunkt weitere Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen zu prüfen (s. Kapitel 6.1.3)? Wenn ja, in welchen Gebieten?

Antwort Kanton Uri:

Nein, zum jetzigen Zeitpunkt sehen wir keine dringlich sachliche Notwendigkeit, unmittelbar weitere Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen zu prüfen. Es ist jedoch bei jeder Verbundaufgabe und bei jeder neuen Gesetzgebung die Aufgabenentflechtung laufend und systematisch zu hinterfragen.

Begründung:

Die Einhaltung der mit dem NFA neu in die Bundesverfassung aufgenommenen Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz ist bei jeder neuen Gesetzgebung systematisch zu überprüfen.

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit dieser Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 20. Juni 2014



Im Namen des Regierungsrats

Frau Landammann

Der Kanzleidirektor

Handwritten signature of Heidi Z'graggen

Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli