



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidg. Finanzverwaltung
Bundesgasse 3
3003 Bern

Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 bis 2011; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Merz
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. März 2010 hat das Eidgenössische Finanzdepartement EFD den Regierungsrat des Kantons Uri eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 bis 2011 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

1. Generelle Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht 2008 bis 2011

Der vorliegende Bericht erörtert die technischen Grundlagen und ermöglicht eine detaillierte Beurteilung von Teilaspekten des Finanzausgleichs. Allerdings sind aufgrund der nur zwei Jahre vorliegenden Daten - bzw. den praktischen Erfahrung daraus - gesicherte Aussagen nur begrenzt möglich.

Der Wirksamkeitsbericht zur NFA bestätigt unsere eigenen Beobachtungen, wonach sich die Einführung der NFA grundsätzlich bewährt hat. Die Finanzautonomie der Kantone und damit der Föderalismus wurden gestärkt, wobei die Aufgabenentflechtung ebenso wie die zusätzli-

chen zweckfreien Finanzmittel ihren Beitrag dazu geleistet haben. Praktisch alle Kantone konnten die Steuerlast senken, insbesondere auch die ressourcenstarken Kantone. Die Befürchtungen der finanzstarken Kantone, wonach die NFA zu einer übermässigen Belastung führen würde, haben sich damit nicht bewahrheitet. Auf der anderen Seite ist es gelungen, praktisch alle Kantone auf eine minimale Ressourcenausstattung von 85 Indexpunkten anzuheben (Ausnahmen Kanton Uri und Wallis).

Mit der NFA werden seit 2008 erstmals Zentrumslasten anerkannt und abgegolten ("sozio-demografischer" Lastenausgleich). Die Gebirgskantone haben dafür auf einen Teil ihrer Mittel aus der vormaligen Finanzkraftabstufung verzichtet. Mit dieser Anerkennung der Zentrumslasten haben die Gebirgskantone ein deutliches Zeichen zu Gunsten einer Partnerschaft Stadt - Land gesetzt. Nachträgliche Forderungen nach Aufstockung des Lastenausgleichselements zu Gunsten der urbanen Kantone stellen diese Partnerschaft in Frage und sind zu vermeiden.

Die NFA ist ein fein abgestimmtes System, welches durch entsprechende politische Prozesse (Volksabstimmungen, Parlamentsentscheide) breit abgestützt ist. Bereits kleinste Veränderungen können unmittelbar Auswirkungen auf die Gesamtwirkung des Systems haben und zu Verschiebungen unter den Kantonen bzw. zwischen Bund und Kantonen führen. Als Gesamtwirkung ist aus unserer Sicht immer das Ziel einer minimalen Ressourcenausstattung von 85 Indexpunkten als Vorgabe für den Disparitätenabbau vor Augen zu behalten. Forderungen der ressourcenstarken Kantone, wie sie im Vorfeld der Debatte um den Wirksamkeitsbericht vorgebracht wurden, können dieses austarierte System und die Gesamtwirkung der NFA gefährden. Im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht für die Periode 2012 bis 2016 ist jedoch der Entwicklung der Disparität zwischen den Kantonen, den Wirkungen des Finanzausgleichs zugunsten schwächerer Kantone und seiner Belastung der stärkeren Kantone ein besonderer Augenmerk zu schenken.

Der Bundesrat hat sich mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage grundsätzlich für eine Beibehaltung des Status Quo und gegen Änderungen an der Mechanik des Finanzausgleichs ausgesprochen. Der Regierungsrat unterstützt diese Grundhaltung des Bundesrats ausdrücklich, insbesondere:

- ist aus Sicht der Stabilität dem politisch breit abgestützten Finanzausgleichssystem hohe Priorität einzuräumen,
- ist die Zeitspanne des Wirksamkeitsberichts bzw. die praktische Erfahrung daraus von lediglich zwei Jahren zu klein, um schlüssige Aussagen zu erhalten, und
- lassen sich gesicherte Aussagen nur über einen längeren Zeithorizont machen, da das von der NFA gesetzte Anreizsystem träge reagiert.

2. Antrag zur Verbesserung der Datenqualität beim Ressourcenausgleich, "Reinvermögen" der natürlichen Personen

Die "Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage" (ASG) ist ein guter Indikator zur Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Kantons. Allerdings weist die Datenqualität, insbesondere beim Reinvermögen der natürlichen Personen einige Schwächen auf. Grundsätzlich wird beim Reinvermögen der natürlichen Personen nur der Vermögenszuwachs als Wertschöpfung betrachtet. Deshalb wird das Vermögen mit dem Faktor "Alpha" gewichtet. Die Zusammensetzung des Faktor "Alpha" ist in Artikel 13 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) geregelt. Zurzeit beträgt der Faktor "Alpha" 1,2 Promille. Ausgangspunkt für die Berechnung des Vermögenszuwachses bildet das gemeldete Reinvermögen der natürlichen Personen. Der Schwachpunkt dieses Elements liegt vor allem darin, dass die Kantone den Wert von Grundstücken nach unterschiedlichen Bewertungsmethoden erheben. Die Kantone haben somit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ausschöpfung dieser steuerbaren Ressourcen, obwohl Artikel 14 Absatz 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) eine Besteuerung der Vermögenswerte zum Verkehrswert fordert.

Der geltende Ressourcenindex berücksichtigt diese kantonalen Unterschiede nicht. Im Gegensatz dazu wird bei der direkten Steuer im Fall von Steuerauscheidungen zwischen den Kantonen dieser unterschiedlichen Bewertung Rechnung getragen, indem unterschiedliche kantonale Liegenschaftssteuerwerte anhand von Repartitionsfaktoren ausgeglichen werden. Die Repartitionsfaktoren sind im Kreisschreiben Nr. 22 der Schweizerischen Steuerkonferenz vom 21. November 2006 für die Steuerperioden ab 1997/98 im Internet publiziert unter: http://www.steuerkonferenz.ch/pdf/ks_22_2009.pdf.

Antrag:

Es darf nicht sein, dass steuerharmonisierungskonforme Kantone im Vergleich zu anderen Kantonen bei der Ermittlung des Ressourcenpotenzials benachteiligt werden. Wegen den bestehenden grossen Disparitäten sind somit Korrekturen notwendig, indem das gemeldete Reinvermögen in Bezug auf die Liegenschaftssteuerwerte zwingend um den massgebenden Repartitionsfaktor korrigiert wird. Die Berücksichtigung der Repartitionsfaktoren hat einen wesentlichen Einfluss auf eine verbesserte Datenqualität. Das steuerbare Vermögen macht - gestützt auf die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage des Referenzjahres 2010 (Bemessungsjahr 2006) - im Verhältnis zum Gesamttotal der ASG pro Einwohner im gesamtschweizerischen Durchschnitt mindestens 6,6 Prozent aus. Dies ist im Vergleich zu den anderen Faktoren, welche im ASG ebenfalls berücksichtigt sind, eine nicht unbeachtliche Grösse. Das geschätzte massgebende quellenbesteuerte Einkommen macht im gesamtschweizerischen Durchschnitt 4,2 Prozent, der geschätzte massgebende Gewinn der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus macht lediglich 3,5 Prozent und die massgebenden

Steuerrepartitionen der direkten Bundessteuer machen nur 0,1 Prozent des Ressourcenpotenzials aus und sind damit wesentlich unbedeutender als das Reinvermögen der natürlichen Personen.

3. Beantwortung der Fragen an die Kantonsregierungen

Der Bundesrat hat zur Vernehmlassung einen Fragebogen zur Beantwortung an die Kantonsregierungen zugestellt. Nachfolgend nimmt der Regierungsrat wie folgt dazu Stellung:

1

Nachträgliche Korrektur von Ausgleichszahlungen (Ziffer 3.4.2 Vernehmlassungsbericht):
Teilen Sie die Auffassung, dass bei fehlerhaften Basisdaten oder Berechnungen des Ressourcen- oder des Lastenausgleichs eine nachträgliche Korrektur der Ausgleichszahlungen vorgenommen werden soll?

Ja, es soll eine nachträgliche Korrektur vorgenommen werden. Wir teilen die Auffassung, dass eine nachträgliche Fehlerkorrektur möglich sein soll. Dies wurde bereits in den Fällen der Kantone SG und JU so praktiziert. Die Praxis soll auf eine rechtliche Basis gestellt werden. Eine Ergänzung des FiLaG erscheint uns deshalb zweckmässig.

Falls Sie sich bei Frage 1 für eine nachträgliche Korrektur aussprechen:

- 1.1 Sind Sie auch der Auffassung, dass eine Korrektur nur stattfinden soll, wenn der Fehler nicht mehr als zwei Jahre zurückliegt?

Ja, ein Fehler soll nur korrigiert werden, wenn er nicht mehr als zwei Jahre zurückliegt. Durch eine kurze Frist wird der Anreiz zur Lieferung korrekter Daten respektive zur korrekten Berechnung erhöht, womit auch die Häufigkeit nachträglicher Korrekturen reduziert wird. Zwei Jahre erachten wir als zweckmässig. Damit lassen sich Fehler, die im Vergleich mit dem Vorjahr festgestellt werden, korrigieren. Der Bund sieht vor, die Daten der einzelnen Kantone jeweils innert vier Jahren zu kontrollieren. Zur Verbesserung der Datenqualität würden wir eine Verkürzung dieses Kontrollintervalls begrüßen.

- 1.2 Erachten Sie die vorgesehene Erheblichkeitsgrenze für nachträgliche Fehlerkorrekturen (Tabelle 14 des Vernehmlassungsberichts) als sinnvoll?

Nein, es ist folgende Erheblichkeitsgrenze vorzusehen:

0.25 Prozent der Gesamtausgaben der Kantone, d. h. in absoluten Zahlen würde sich eine Grenze zwischen Fr. 0.3 Mio. (AI) und Fr. 43.3 Mio. (ZH) ergeben. Ferner stellt sich die Frage, wer für die Fehlerkorrektur letztlich zuständig ist. Art. 9a(neu) Abs. 1 FiLaG nennt einzig den Bundesrat. Die Kantone werden mit keinem einzigen Wort erwähnt, obschon sie eine nachträgliche Fehlerkorrektur mittragen müssen. Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung vor: FiLaG Art. 9(neu) Abs. 1: Der Bundesrat berichtigt nach Anhörung der Kantone fehlerhafte Ausgleichszahlungen.

2

Teilen Sie die Auffassung, dass keine Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität 2008 Bund/Kantone erfolgen soll (Ziffer 6.1 des Vernehmlassungsberichts) und entsprechend ...

- 2.1 auf eine permanente jährliche Erhöhung des Beitrags des Bundes an den Ressourcen- und Lastenausgleich um 100 Mio. Franken zu verzichten ist?

Nein, es ist eine Kompensation vorzusehen.

- 2.2 auf eine rückwirkende Kompensation der viermal 100 Mio. Franken für die Jahre 2008 bis 2011 zu verzichten ist?

Nein, es ist eine Kompensation vorzusehen.

Wir teilen diesbezüglich die Auffassung des Bundesrates nicht. Die Kantone wurden durch die Einführung der NFA jährlich um Fr. 100 Mio. zusätzlich - entgegen den Annahmen in der NFA-Vorlage - belastet, während der Bund und die Sozialwerke im gleichen Umfang entlastet wurden. Mit der Fortschreibung der Ausgleichsmechanismen (z. B. Anpassung an die Teuerung beim Lastenausgleich) pflanzt sich dieser Fehler systematisch weiter fort. Die Abweichung von Fr. 100 Mio. macht 4 Prozent des Ausgleichsvolumens aus und ist für die Kantone sehr wohl erheblich. Die Erheblichkeit steht auch in Übereinstimmung mit den Schwellenwerten für nachträgliche Fehlerkorrekturen (vgl. unsere Antwort zu Frage 1). Wir weisen an dieser Stelle auch darauf hin, dass es sich nicht um eine Kompensation, sondern um eine Korrektur handelt.

3

Falls Sie sich bei Frage 2 für eine Kompensation aussprechen: Wie sollte Ihrer Meinung nach der Kompensationsbetrag auf die drei Ausgleichsgefässe "vertikaler Ressourcenaus-

gleich", "geografisch-topografischer Lastenausgleich" und "soziodemografischer Lastenausgleich" aufgeteilt werden?

Die vertikalen Finanzausgleichsgefässe sollten prozentual um Fr. 100 Mio. erhöht werden, d. h. die Korrektur sollte anteilmässig auf die drei Ausgleichsgefässe (gemäss Tabelle 27 des Wirksamkeitsberichts vom 31. März 2010) verteilt werden. Denn durch die Fr. 100 Mio. wurden alle Kantone belastet. Eine einseitige Aufstockung des SLA, wie von urbanen Kantonen gefordert, widerspricht dieser Belastung und der Logik der NFA.

4

Teilen Sie die Auffassung, dass der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2012 bis 2015 grundsätzlich (d. h. unabhängig von einer allfälligen Anpassung gemäss Ziffer 3) mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Art. 5 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festgelegt werden soll (Ziffer 8.1.1 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja. Bezüglich der Festlegung des Grundbeitrags sind wir mit dem Vorschlag des Bundesrates einverstanden. Die Beiträge sollen nach den geltenden Regeln fortgeschrieben werden. Eine Reduktion des Beitrags der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich von heute 70 Prozent des vertikalen Ressourcenausgleichs auf den Minimalersatz von 67 Prozent lehnen wir ab. Für unsere ablehnende Haltung sprechen folgende Argumente:

- Die NFA ist ein fein austariertes und politisch breit abgestütztes System. Änderungen an einer Stelle stellen unmittelbar die Wirkung des Gesamtsystems in Frage. Durch eine Reduktion des horizontalen Ressourcenausgleichs könnte beispielsweise das Ziel des Disparitätenabbaus auf eine minimale Ressourcenausstattung von 85 Indexpunkten, was für den Kanton Uri bisher schon nicht erreicht wurde, auch für weitere Kantone verfehlt werden.

- Die NFA hat die ressourcenstarken Kantone in ihrer Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt. Das Ressourcenpotenzial dieser Kantone ist in den letzten Jahren sogar stärker gestiegen als in den ressourcenschwachen Kantonen (vgl. dazu z. B. Abbildung 2 auf Seite 29). Auch die ressourcenstarken Kantone konnten trotz der Einführung der NFA Steuersenkungen durchführen und damit ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit wahren und ausbauen. Der pro Kopf am stärksten belastete Kanton Zug konnte sogar eine Reserve bilden für allfällige spätere Ausgleichszahlungen in die NFA-Mechanik.

- Die Beiträge der ressourcenstarken Kantone an den horizontalen Ressourcenausgleich waren in der Vorbereitungsphase der NFA und auch in der parlamentarischen

Debatte immer wieder ein Thema. Das Parlament hat sich mit dieser Frage eingehend auseinandergesetzt und sich letztlich für die Variante 70 Prozent ausgesprochen. Seither liegen keine neuen Erkenntnisse vor, welche eine Änderung dieses Verhältnisses gerechtfertigen würden.

5

Teilen Sie die Auffassung, dass der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2012 bis 2015 (Totalbetrag von geografisch-topografischem und soziodemografischem Lastenausgleich) grundsätzlich (d. h. unabhängig von einer allfälligen Anpassung gemäss Ziffer 3) mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Art. 9 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festgelegt werden soll (Ziffer 8.1.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja, wir begrüssen den Vorschlag des Bundesrats, dass der Grundbeitrag an den Lastenausgleich gemäss Art. 9 Abs. 2 FiLaG fortgeschrieben werden soll.

6

Teilen Sie die Auffassung, dass das Verhältnis zwischen soziodemografischem und geografisch-topografischem Lastenausgleich auch für die Jahre 2012 bis 2015 auf unverändert 50 zu 50 Prozent belassen werden soll (Ziffer 5.5 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja, Aufteilung 50 Prozent GLA, 50 Prozent SLA belassen. Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrates, das Verhältnis zwischen GLA und SLA bei 50 zu 50 Prozent zu belassen und lehnen eine Veränderung zu Gunsten des SLA entschieden ab. Diese Variante trägt den Äusserungen des Bundesrats in der dritten NFA-Botschaft Rechnung, dass die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien bilde und dass deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone mitzubehalten sei. Ausserdem wird damit dem von den Gebirgskantonen häufig vorgebrachten Argument entsprochen, wonach der Lastenausgleich ursprünglich als Ersatz für den Berggebietsindex des alten Finanzausgleichs geschaffen wurde, die Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten hingegen erst später im Projekt als neuer Ausgleichstatbestand in den neuen Finanzausgleich aufgenommen wurde. Aus diesem Grund ist die höhere Deckung der geografisch-topografischen Sonderlasten gerechtfertigt. Im Weiteren verweisen wir auf die Argumente für eine Beibehaltung des Verhältnisses von 50:50, die aus dem Bericht, den die SAB zusammen mit Vertretern der Kantone AR, FR, GR, JU, UR und VS zu dieser Fragestellung verfasst hat. Der Bericht ist auf www.sab.ch abrufbar.

7

Teilen Sie die Auffassung, dass für die neue Beitragsperiode 2012 bis 2015 der Härteausgleich vollumfänglich beibehalten werden soll (Ziffer 8.2.1 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja, unveränderte Weiterführung des Härteausgleichs. Aus folgenden Überlegungen sprechen wir uns für eine unveränderte Beibehaltung des Härteausgleichs in der Periode 2012 bis 2015 aus:

Das Parlament hat die Frage des Härteausgleichs lange und eingehend beraten und sich letztlich für den Härteausgleich ausgesprochen, dabei aber ein über die Zeit regressives Modell gewählt. Damit wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Härteausgleich nicht ein dauerhaftes Instrument ist, sondern den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem erleichtern soll. Die im Rahmen des 1. Wirksamkeitsberichts vorliegenden Zahlen für die Jahre 2008 bis 2010 rechtfertigen weder eine vollständige Aufhebung noch eine vorgezogene Kürzung des Härteausgleichs. Der Wegfall des Härteausgleichs hätte für einige Kantone gravierende Konsequenzen, so könnte beispielsweise bei den Kantonen FR, GL und OW das Ziel des Disparitätenabbaus auf die anvisierten 85 Indexpunkte nicht mehr erreicht werden.

8

Teilen Sie die Auffassung, dass bei einem Kanton, dessen Ressourcenindex die Grenze von 100 überschreitet, der Härteausgleich wie gemäss geltendem Recht sofort wegfallen soll und nicht gestaffelt über die drei Folgejahre (Ziffer 8.2.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja. Kantone, deren Ressourcenindex die Grenze von 100 überschreitet, sollen gemäss geltender Regelung in Art. 19 Abs. 6 FiLaG keine Härtausgleichstransfers mehr erhalten.

Die Regelung des Härteausgleichs ist ausdrücklich darauf ausgelegt, dass die Transfers mit der Zeit auslaufen und das neue Ausgleichssystem seine Wirkung entfalten kann. Das Auslaufen erfolgt einerseits durch die nominale Fixierung der Dotierung und durch die lineare Reduktion der Transfers nach acht Jahren. Die Regelung, dass Kantone mit Ressourcenindex grösser als 100 Punkte ihren Anspruch auf Härteausgleich verlieren, ist ebenfalls im Kontext des Auslaufens einer Übergangsbestimmung zu sehen.

9

Teilen Sie die Auffassung, dass weiterhin auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone zu verzichten ist (Ziffer 8.3 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja, keine Festlegung von Belastungsobergrenzen.

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, wonach keine neuen Argumente vorliegen, die eine Belastungsobergrenze rechtfertigen würden. Die Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit der ressourcenstarken Kantone wurde durch die NFA nicht eingeschränkt (vgl. unsere Antwort zu Frage 4). Eine Belastungsobergrenze würde wesentlich mithelfen, die bestehenden Disparitäten zu vergrössern und würde somit im Widerspruch zum Grundgedanken der NFA stehen.

10

Teilen Sie die Auffassung, dass die Bruttolöhne der vollständig besteuerten und begrenzt besteuerten Grenzgänger im Ressourcenpotenzial nur teilweise berücksichtigt werden sollen (Ziffer 9.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja, der Einbezug der Grenzgängereinkommen soll gegenüber der heutigen Lösung reduziert werden. Wir teilen die Auffassung, dass die Bruttolöhne der Grenzgänger nicht vollständig im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden sollen. Dieses Potential fällt auch nicht vollständig in der Schweiz an. In Kapitel 9.2 des Vernehmlassungsberichtes werden zwei Varianten für die Berücksichtigung der Bruttolöhne der Grenzgänger zur Diskussion gestellt: Variante 1 mit einer Anrechnung von 50 Prozent der Bruttolöhne und Variante 2 mit einer Anrechnung von 75 Prozent der Bruttolöhne. Beide Varianten bewirken eine Veränderung im Ressourcenindex der Kantone und damit letztlich eine Verschiebung der Zahlungsströme unter den Kantonen.

11

Teilen Sie die Auffassung, dass im Falle einer nur teilweisen Besteuerung der Grenzgängereinkommen (s. Frage 10) einer mittleren Variante (vorgeschlagene Variante 2 = Abschlag von 25 Prozent auf die Bruttolöhne) der Vorzug gegeben werden soll (Ziffer 9.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Ja. Abschlag von 25 Prozent auf die Bruttolöhne.

Die Variante 2 mit einer Anrechnung von 75 Prozent der Bruttolöhne erachten wir als angemessen.

12

Haben Sie Bemerkungen zum weiteren Vorgehen?

Ja, siehe Ziffer 2: Antrag zur Verbesserung der Datenqualität beim Ressourcenausgleich, "Reinvermögen" der natürlichen Personen

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 29. Juni 2010



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Markus Züst

Der Kanzleidirektor

Dr. Peter Huber