



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Konferenz der Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444
3000 Bern 7

Zug, 10. Juni 2014 ek

**Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015,
(2. NFA-Wirksamkeitsbericht) / Konsultation der Kantonsregierungen zum Entwurf für
eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone; Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. Mai 2014 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone allfällige Änderungsanträge einzureichen. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung.

Anträge

Auf das Geschäft sei nicht einzutreten und auf die Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone sei zu verzichten.

Eventuell, wenn der Antrag auf Nichteintreten abgelehnt wird:

1. Minderheitsanträge sollen in der Stellungnahme der KdK aufgenommen werden, wenn diese von mindestens fünf Kantonen unterstützt werden.
2. Der Vorschlag des Bundesrates nach einer Justierung des überdotierten Ressourcenausgleichs wird unterstützt (Frage 1).
3. Zusätzlich zur Korrektur des überdotierten Ressourcenausgleichs wird die Einführung des Alternativmodells gefordert (Frage 3).
4. Die Gewinne der juristischen Personen sind ab 2016 gemäss ihrer effektiven steuerlichen Ausschöpfbarkeit im Ressourcenpotenzial zu berücksichtigen (Frage 5).
5. Das statistisch erwiesene Ungleichgewicht bei der Dotierung der Lastenausgleichsgefässe ist zu korrigieren. Die frei werdenden Mittel des Bundes aus der geringeren Dotierung des Ressourcenausgleichs und dem Härteausgleich sollen für die einseitige Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs eingesetzt werden (Frage 9).
6. Beim Härteausgleich sollte mindestens die Dauer verkürzt werden (Fragen 10, 11),

Und im Übrigen machen wir noch folgende Vorschläge:

7. Einführung einer Steuerdumpingregel (Frage 7), Berücksichtigung der Wasserzinsen (Frage 4) und Massnahmen zur Erreichung eines besseren interkantonalen Lastenausgleichs.

1. Zum Nichteintreten

Der Kanton Zug hat die einseitige Beurteilung im ersten Entwurf der KdK zur generellen Stossrichtung kritisiert und Anträge zugunsten einer sachlichen Stellungnahme gestellt, welche auch Minderheitspositionen der ressourcenstarken Kantone berücksichtigen. Mit dem zweiten Entwurf ignoriert die KdK die Stellungnahme des Kantons Zug weitgehend. Selbst Anträge und sachliche Kommentare der Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) werden im Entwurf der Stellungnahme der KdK nicht berücksichtigt. Damit bestätigt sich die in der ersten Stellungnahme geäusserte Befürchtung, dass die KdK mit ihren voreiligen Positionsbezügen eine sachliche Diskussion zum Wirksamkeitsbericht verhindern möchte.

Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich ist festgelegt, dass der Bund alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht vorzulegen hat, der die Ziele und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs der abgelaufenen Periode untersucht und allfällige Massnahmen vorschlägt (Art. 18 FiLaG). Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat mit dem Wirksamkeitsbericht sowie den zusätzlichen wissenschaftlichen Analysen eine gute Grundlage vorgelegt, die es wert ist, umfassend und sachlich diskutiert zu werden. Damit das Solidaritätswerk NFA auch in Zukunft von allen Kantonen mitgetragen wird, darf eine Diskussion um Verbesserungsvorschläge nicht von vornherein verweigert werden.

In der Stellungnahme der KdK fehlt eine Würdigung des Wirksamkeitsberichts und der konkreten Vorschläge und Anliegen der ressourcenstarken Kantone. Vielmehr beschränkt sich die Stellungnahme auf politische Positionsbezüge zur Art der Umverteilung der finanziellen Mittel. Ausserdem ist es unverständlich, warum die Eingaben der Kantone und die Anträge der FDK im Entwurf der KdK zur Stellungnahme nicht berücksichtigt werden. Die zweite Stellungnahme der KdK hätte die Mehrheits- und die Minderheitsanträge auflisten und eine sachliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der verschiedenen Positionen führen müssen.

2. Allgemeine Bemerkungen

Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat sich früh mit der Analyse der Wirksamkeit der Ressourcen- und Lastenausgleichszahlungen befasst, da die Anliegen der ressourcenstarken Kantone bisher auf wenig Gehör stiessen. Mit dem Ziel, den geltenden NFA transparenter, fairer und effizienter zu gestalten, haben die ressourcenstarken Kantone sieben Positionen erarbeitet und diese in die Diskussion der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht eingebracht. In der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht wurden die Vorschläge der Geberkantone zwar diskutiert und diese im Wirksamkeitsbericht dargelegt und kommentiert. Der Bundesrat und die Mehrheit der Fachgruppe lehnen jedoch die Vorschläge ab.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts und insbesondere die Erläuterungen zu den Positionen der Geberkantone sowie den Vorschlag des Bundesrats, intensiv diskutiert. Die Mitglieder der Konferenz der NFA-Geberkantone gelangten dabei zum Schluss, dass mit dem Wirksamkeitsbericht eine sorgfältige Analyse der zweiten Finanzierungsperiode 2012–2014 vorgenommen wurde, welche die Anforderungen gemäss Art. 46 FiLaG und Anhang 17 FiLaV erfüllen. Allerdings werden die Erkenntnisse aus dem Wirksamkeitsbericht nur ansatzweise umgesetzt. Zwar schlägt der Bundesrat aufgrund der festgestellten Überdotierung des Ressourcenausgleichs eine entsprechende Reduktion für die vierte Finanzierungsperiode vor, lehnt jedoch grundlegende Systemverbesserungen, welche die Solidarhaftung mildern und die Mittel effizienter einsetzen, ab. Aus wesentlichen statistischen Erkenntnissen werden somit keine entsprechenden Korrekturmassnahmen vorgeschlagen. Dabei fällt die Argumentation im Wirksamkeitsbericht nicht überzeugend aus. Gemäss Art. 5 Abs. 1 FiLaG müssen bei der Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich und bei der Festlegung der Grundbeiträge für den Lastenausgleich gemäss Art. 9 Abs. 1 FiLaG die Ergebnisse aus dem Wirksamkeitsbericht berücksichtigt werden.

Aus Sicht der Konferenz der NFA-Geberkantone sollte der Finanz- und Lastenausgleich grundsätzlich so ausgestaltet werden, dass er den Gesamtinteressen der Schweiz dient. Eine objektiv feststellbare Ungleichgewichtung und Benachteiligungen einzelner Kantone sind in der nächsten Finanzierungsperiode zu korrigieren. Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat beschlossen, eine gemeinsame Stellungnahme an den Bundesrat einzureichen, um ihre Überlegungen zum Wirksamkeitsbericht und zu den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrats darzulegen. Die Geberkantone werden zusätzlich je eine Stellungnahme ihres Kantons einreichen.

3. Aufnahme von Minderheitsanträgen, wenn fünf Kantone diese unterstützen

Mit dem Vorschlag der KdK, dass mindestens acht Kantone einen Minderheitsantrag unterstützen müssen, um in der Stellungnahme der KdK berücksichtigt zu werden, wird die Hürde für die Berücksichtigung von Minderheitsanträgen unnötig erhöht. Dies widerspricht auch der bisherigen Praxis der KdK. Bei der Stellungnahme zum ersten Wirksamkeitsbericht 2010 war die Unterstützung von fünf Kantonen notwendig, um als Minderheitsantrag in die Stellungnahme der KdK aufgenommen zu werden.

4. Vorschläge des Bundesrats

4.1. Senkung Dotation des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs

Dem Anliegen der Geberkantone einer finanziellen Entlastung wird mit dem Vorschlag des Bundesrats zwar entsprochen, die Kernproblematiken der Wirksamkeit des Verteilsystems und der Solidarhaftung bleiben damit allerdings unverändert bestehen. Der Vorschlag des Bundesrats geht aber in die richtige Richtung. Es gilt zu beachten, dass der Vorschlag des Bundesrats auch mit dem Alternativmodell der Geberkantone kombinierbar ist. Durch eine entsprechende

Herabsetzung des Abschöpfungssatzes könnte man die Dotierung des Ressourcenausgleichs auch zurücknehmen.

Antrag

Der Kanton Zug unterstützt den Vorschlag des Bundesrats nach einer Justierung des überdotierten Ressourcenausgleichs, fordert aber gleichzeitig auch weitere Anpassungen im Sinne der weiteren Anträge, insbesondere der Einführung des Alternativmodells gemäss den Positionen 1 und 2.

4.2. Dotierung des Lastenausgleichs

Für die Zentrums Kantone ist es zwingend, dass die statistisch erhärteten Fakten von Ecoplan bei der Dotierung des Lastenausgleichs berücksichtigt werden. Die 50:50-Aufteilung auf den GLA und SLA entsprach 2001 einer Modellrechnung, welche deshalb angewandt wurde, weil zum damaligen Zeitpunkt die statistischen Grundlagen noch nicht zur Verfügung standen. Obwohl bereits ab 2004 die statistischen Daten vorlagen, wurde die korrekte Dotierung jedoch mehrmals hinausgeschoben. Sowohl im Rahmen der 3. NFA-Botschaft von 2006 als auch des ersten Wirksamkeitsberichts 2010 wurde insbesondere auf die politischen Mehrheitsverhältnisse hingewiesen und eine allfällige Korrektur auf den nächsten Wirksamkeitsbericht in Aussicht gestellt. Dass der Bundesrat trotz des eklatanten Missverhältnisses bei der Abgeltung der effektiven Sonderlasten keine Korrektur vorschlägt, verstösst gegen Treu und Glauben.

Antrag

Der Kanton Zug unterstützt im Sinne eines fairen Finanzausgleichs die Forderung der Zentrums Kantone, dass der SLA einseitig aufgestockt wird, um die effektiv ermittelten Sonderlasten gleichmässiger abzugelten. Frei werdende Mittel des Bundes aufgrund der Anpassung der Dotierung des Ressourcenausgleichs und des Härteausgleichs sind für den soziodemografischen Lastenausgleich einzusetzen.

5. Positionen des Kantons Zug und der Geberkantone

5.1. Positionen 1 und 2: Alternatives Modell (Verminderung Solidarhaftung; Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs)

Die Geberkantone sind der Meinung, dass aufgrund der Evaluationsergebnisse nach sieben Jahren eine Systemänderung angezeigt ist. Die vorgeschlagenen Änderungen der Positionen 1 und 2 sind nicht fundamentaler Art, sondern optimieren das NFA-System auf seiner bisherigen Grundlage. Der Vorschlag des Bundesrats einer geringeren Dotation des Ressourcenausgleichs steht den Positionen 1 und 2 der Geberkantone nicht entgegen.

Position 1: Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone

Die Geberkantone vertreten die Ansicht, dass die Vorteile einer Anpassung des Ressourcenausgleichs die Nachteile überwiegen. Die Beiträge der Geberkantone sollen möglichst der eigenen tatsächlichen Ressourcenstärke Rechnung tragen. Folgekosten einer wirtschaftlichen

Schwäche eines Geberkantons dürfen nicht dazu führen, dass die anderen ressourcenstarken Kantone die wegfallenden Beiträge des schwächeren Geberkantons übernehmen müssen. Die neue Regelung mit der Bindung des Abschöpfungssatzes an das Überschusspotenzial verbessert die Transparenz und die Planbarkeit der zu leistenden Zahlungen der Geberkantone, da die gegenseitige Abhängigkeit der Zahlungen unter den Geberkantonen (und auch diejenige unter den Nehmerkantonen) und damit die Solidarhaftung vermindert wird.

Die Geberkantone sind der Überzeugung, dass dieser Vorschlag das System fairer macht. Nehmen die Disparitäten ab, dann sollen die Geber weniger zahlen bzw. die Nehmer weniger erhalten. Im umgekehrten Fall, müssten die Geber für die Nehmer mehr Beiträge zur Verfügung stellen. Somit bedeutet die Umsetzung der Position 1 aus Sicht der Geber nicht in jedem Fall eine Beitragsentlastung. Die Steuerbarkeit des Parlaments bleibt auf jeden Fall bestehen, indem es durch die Bestimmung der Abschöpfungssätze die Dotation des Ressourcenausgleichssystems für jeweils eine Beitragsperiode festlegt.

Die Position 1 wird von der KdK, FDK und auch seitens Nehmerkantone als prüfenswert erachtet.

Gesetzesänderungen

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.

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 % (Grundlage 2013).

Position 2: Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenpotenzials («Neutrale Zone»)

Die Geberkantone vertreten die Ansicht, dass trotz der höheren Volatilität für die Nehmerkantone die Vorteile ihrer Position 2, also der gemäss Wirksamkeitsbericht bezeichneten «Verteilungsmethode Lin_50», überwiegen. Die Mittel würden zielgerichteter mit Schwergewicht zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone und somit wirksamer eingesetzt. In den Ressourcen-

ausgleichsjahren 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 und knapp unter dem Durchschnitt aller Kantone liegt. Der Giesskannen-Effekt der heutigen Regelung soll beseitigt werden.

Im Weiteren ist mit einem Ausgleichssystem mit «Neutralen» ein politisch faireres System vorhanden, welches eine systematische Majorisierung der Zahler durch die Empfänger verhindert. Dieses Argument wird von namhaften Ökonomen auch mit Verweis auf die analoge Problematik der Ausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland (3 Geberländer, 13 Nehmerländer) oder in der Europäischen Union (11 Nettozahler, 16 Nettoempfänger) unterstützt. Nicht zuletzt deshalb sind in den Kantonen Systeme mit neutralen Zonen weit verbreitet und haben sich bestens bewährt. Rund die Hälfte der Kantone kennt solche Ausgleichssysteme.

Die Position ist vorab auf eine möglichst wirksame Verteilung der Mittel unter den Nehmerkantonen ausgerichtet. Sie bringt für sich alleine keine direkte Beitragsentlastung für die Geberkantone, macht das System aber wirksamer und fairer.

Gesetzesänderung

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.

5.2. Position 3: Berücksichtigung der tieferen Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen

Der Bundesrat liefert im Wirksamkeitsbericht anders als der Bericht des Steuerorgans zur Unternehmenssteuerreform III keine überzeugende Antwort darauf, weshalb die Gewichtung der Gewinne der Unternehmungen nicht bereits per 2016 umgesetzt werden kann. Auf Seite 13 wird argumentiert, dass das Mandat für den Wirksamkeitsbericht eine «ex post-Analyse» enthalte, wogegen die USR III «prospektiv» ausgelegt sei. Gerade weil sich die tiefere Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen bereits in den letzten Finanzierungsperioden unabhängig von zukünftigen Reformen gezeigt hat, ist eine Anpassung per 2016 gerechtfertigt. Dies gilt umso mehr, als eine tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen per 2016 den Übergang zu den Anpassungen im Rahmen der USR III glätten und somit erleichtern würde. Würde die geltende Gewichtung fortgeführt, so wird das Steuerpotenzial derjenigen Kantone, welche über einen überdurchschnittlichen Anteil an juristischen Personen verfügen, weiterhin überschätzt. Betroffen bzw. benachteiligt sind insbesondere die ressourcenstarken Kantone und Wachstumslokomotiven der Schweiz.

Es gibt keine stichhaltigen Argumente, die Position 3, Berücksichtigung der tieferen Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen ab 2016, abzulehnen. Im Grundsatz wurde die Forderung vom Bundesrat anerkannt.

Gesetzesänderung

FiLaV Art. 19, Berechnungen Anhang 6:

Die Gewinne der juristischen Personen werden mit einem Faktor von 0.7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet.

5.3. Position 4: Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping

Es war zwar ein Argument bei der Entwicklung des NFA, dass die Nehmerkantone ihre hohen Steuern senken können. Hauptziel der NFA war und ist jedoch, die finanzschwachen Kantone mit zweckfreien Mitteln zu versehen, so dass sie ihre Aufgaben erfüllen können. Es war also nicht vorgesehen, dass sie die Geberkantone steuerlich unterbieten.

Die ressourcenschwachen Kantone senkten beim mobilen Steuersubstrat ihre Steuern stärker als die ressourcenstarken Kantone. Die ressourcenschwachen Kantone konnten beim Ressourcenpotential zulegen, und zwar bei den Unternehmensgewinnen und etwas weniger ausgeprägt bei den Top 1 Prozent Einkommen. Die Aussage, dies könne nicht so sehr auf die Einführung des NFA zurückgeführt werden, sondern sei auf Sonderfaktoren wie die SNB-Gold-Ausschüttung und günstige Konjunktur- und Budgetlage ist reine Spekulation. Einerseits wird diese Aussage überhaupt nicht belegt. Andererseits ist allgemein bekannt, dass Kantone, die unter dem alten Finanzausgleich Geld erhielten, die Übergangsphase vom alten zum neuen Finanzausgleich und die zufließenden Mittel aus dem Goldverkauf der SNB nutzten: mit dem NFA fließt die Steuerbelastung eines einzelnen Kantons nicht mehr als Kriterium für die Festlegung seines Finanzausgleichs ein. Das letzte Jahr, das für die Bemessung des alten Finanzausgleichs noch massgebend war, war 2004. Danach haben ressourcenschwache Kantone ihre

Steuerbelastung auch gesenkt, weil es für den alten Finanzausgleich nun keine Rolle mehr spielte.

Der Wirksamkeitsbericht lässt zudem den emotionalen Aspekt völlig ausser Betracht. Es ist für eine Unternehmung aus dem Kanton Zürich oder Kanton Waadt nicht nachvollziehbar, warum sie Steuern für ihr Unternehmen bezahlen soll, um damit die Steuersenkung im Kanton Luzern oder Neuenburg zu finanzieren. Ein Gesellschaftsvertrag und der NFA sind wesentliche Teile des schweizerischen Gesellschaftsvertrages, und er muss verständlich, akzeptiert und gerecht sein. Mit dem dargestellten Mechanismus ist er das nicht.

Die NFA-Geberkantone anerkennen, dass sich die Forderung nach einer Steuerdumpingregel aufgrund der Grenzabschöpfungsquote, welche im Durchschnitt der ressourcenschwachen Kantone 80 Prozent beträgt relativiert, weil «Steuerdumping» für gewisse Kantone finanziell gar nicht attraktiv ist. Dennoch ist das Anliegen weiterzuverfolgen, da es politisch schwer vermittelbar ist, wenn einzelne Geberkantone mit ihren NFA-Beiträgen eine Tiefststeuerpolitik einzelner Nehmerkantone in einzelnen Segmenten mitfinanzieren.

Gesetzesänderung

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): Kantone 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.

5.4. Position 5: Härteausgleich

Die Härteausgleichszahlungen sollen ab 2016 stärker gekürzt und der Härteausgleich rascher abgeschafft werden. Die Fortführung der Übergangszahlungen um weitere 20 Jahre ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die Mehrheit der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren unterstützt ebenfalls eine stärkere Kürzung der Härteausgleichszahlungen ab 2016. Die frei werdenden Bundesmittel sollen für die Aufstockung der Dotierung des SLA verwendet werden.

5.5. Position 6: Wasserzinsen

Seit der Studie von BAKBASEL hat das Parlament per 2011 und 2015 markante Erhöhungen der Wasserzinsen beschlossen, so dass sich eine Neubewertung aufdrängt. Die Studie von BAKBASEL berücksichtigt noch nicht die 2010 beschlossenen markanten Erhöhungen der Wasserzinsen. BAKBASEL stellte bereits damals fest, dass «der Anteil der Einnahmen aus Potentialen und Ressourcen, die vom Ressourcenausgleich nicht erfasst werden, in den Empfängerkantonen tendenziell höher ist als in den Geberkantonen». Die erste Erhöhung der Wasserzinsen von 80 auf 100 Franken pro Kilowatt trat 2011 in Kraft, die zweite Erhöhung der Wasserzinsen von 100 auf 110 Franken pro Kilowatt hat das Parlament per 2015 beschlossen und wird aufgrund der gegenwärtigen Marktlage kontrovers diskutiert. Da seit dem Parlamentsbeschluss die Strommarktpreise deutlich gesunken sind, stehen die Stromkonzerne derzeit massiv unter Druck und fordern Kompromisse. Die Gebirgskantone beharren jedoch auf die beschlossene Erhöhung der Wasserzinsen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass in guten Zeiten die Mittellandkantone hohe Gewinne erzielen konnten und sie auch die Verluste nun tragen müssten. Im Unterschied zu den Wasserzinsen sind jedoch die Gewinne der Stromkonzerne in der Ermittlung des Ressourcenpotenzials enthalten. Schliesslich werden die Wasserzinseinnahmen in den Kantonen Graubünden und Wallis auch im innerkantonalen Finanzausgleich berücksichtigt. Die Gebirgskantone verfügen mit ihrem Potenzial zu Wasserzinseinnahmen über einen Standortvorteil.

Die Erhöhungen der Wasserzinsen wurden in der Beurteilung des Wirksamkeitsberichts nicht berücksichtigt. Diese sind seit 2011–2015 um insgesamt 37,5 Prozent gestiegen und somit relevante Einnahmen, welche das Bild der effektiven Ressourcenstärke der Kantone verzerren. Aus diesem Grund ist die Forderung nach wie vor richtig. Der Einbezug der Wasserzinsen soll mittelfristig weiter verfolgt werden.

Gesetzesänderung

Mittelfristig ist die Berechnung des Ressourcenpotenzials FiLaG Art. 3 Abs. 2 wie folgt zu ergänzen:

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.

5.6. Position 7: Lastenausgleich der Universitäten

Die steigende finanzielle Belastung der Universitätskantone als Träger der Universitäten ist im Rahmen der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich besser abzugelten. Der pauschale Beitrag pro Studierenden an die Universitätskantone ist durch eine Änderung der

Beiträge gemäss Interkantonaler Universitätsvereinbarung (IUV-Beiträge) zu erhöhen. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) regelt die Grundsätze für die Abgeltungen.

Gemäss Art. 18 Abs. 3 FiLaG sind die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Wirksamkeitsbericht gesondert darzulegen. Im vorliegenden Wirksamkeitsbericht ist dies nur ungenügend geschehen, insbesondere wurde nicht untersucht, ob die oben erwähnten Grundsätze für die Abgeltungen im Falle der IUV-Beiträge eingehalten sind.

Unsere Antworten auf die Fragen gemäss Fragebogen zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015 der Vernehmlassungsunterlagen legen wir unserem Schreiben bei.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Beat Villiger
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Beilage:

- Fragebogen mit Antworten

Kopie an:

- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzdirektion
- mail@kdk.ch

Beilage: Fragebogen zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015, Stellungnahme des Kantons Zug

- 1 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)?**

1a Falls eine Anpassung des Grundbeitrags erfolgt: Sind Sie auch der Meinung, dass der Grundbeitrag um diejenige Summe zu korrigieren ist, um welche die Dotation in den Jahren 2012 - 2015 durchschnittlich zu hoch lag (s. Kapitel 9.1)?

Ja. Aufgrund der Überdotierung ist eine Anpassung angezeigt. Die Berechnung aufgrund der durchschnittlichen Überdotierung von 2012–2015 erachten wir als korrekt.

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

Grundsätzlich Ja. Die Solidarhaftung würde durch eine individuelle Obergrenze verschärft und widerspricht dem Anliegen der Geberkantone gemäss Position 1 (Abschöpfungssatz, Verminderung der Solidarhaftung). Wenn die Lösungsansätze von individuellen Obergrenzen allerdings sicherstellen können, dass die von der Obergrenze nicht betroffenen Geberkantone nicht für die ausfallenden Zahlungen aufzukommen haben, wird von einigen Geberkantonen zusätzlich zur Position 1 eine Belastungsobergrenze unterstützt.

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

Nein. Die Geberkantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrats nach einer Justierung des überdotierten Ressourcenausgleichs, fordern aber gleichzeitig auch weitere Anpassungen im Sinne der weiteren Anträge, insbesondere der Einführung des Alternativmodells gemäss der Positionen 1 und 2.

- 4 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)?**

Nein. Die Argumentation des Bundesrats wurde nicht aktualisiert. Aufgrund der Erhöhung der Wasserzinsen 2011–2015 um insgesamt 37,5 Prozent sind die Wasser-

zinsen durchaus relevante Einnahmen, welche das Bild der effektiven Ressourcenstärke der Kantone verzerren. Der Position ist zwar nicht oberste Priorität einzuräumen, da die finanziellen Auswirkungen auf die Geberkantone eher gering sind. Sie bleibt jedoch ein wichtiges Argument zur Erreichung des Ziels, die Mittel zielgerichtet zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone einzusetzen und diese dabei gleich zu behandeln.

5 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)?

Nein. Die tiefere Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt und ist daher ab 2016 zu korrigieren. Eine tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen ist notwendig, um das Ressourcenpotenzial der Kantone korrekt zu ermitteln. Die USR III wird die Ermittlung des Ressourcenpotenzials erst in Zukunft verändern und sodann eine erneute Anpassung notwendig machen. Die EFV sollte den Gewichtungsfaktor aufgrund des Durchschnittes der Jahre 2012–2015 aktualisieren.

6 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)?

Dazu nimmt der Kanton Zug nicht Stellung.

7 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)?

Nein. Das Anliegen einer Steuerdumping-Regel ist weiter zu verfolgen, da es politisch schwer vermittelbar ist, wenn ressourcenschwache Kantone ihre Transferzahlungen aus dem Finanzausgleich so einsetzen, dass sie die Steuersätze der Geberkantone insbesondere in Nischenbereichen massiv unterbieten.

8 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)?

Die Gesamtdotierung kann gemäss Fortschreibungsregel (Anpassung gemäss Teuerung) erfolgen. Das bestehende Ungleichgewicht bei der Abgeltung der effektiven Sonderlasten ist jedoch zu korrigieren.

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

Nein. Der SLA soll einseitig aufgestockt werden, um die effektiv ermittelten Sonderlasten gleichmässiger abzugelten. Frei werdende Mittel des Bundes aufgrund der Anpassung der Dotierung des Ressourcenausgleichs und des Härteausgleichs sind für den soziodemografischen Lastenausgleich einzusetzen. Mit der Verwendung der Bundesmittel für den Lastenausgleich bleibt die ermittelte Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen im Übergang vom alten zu neuen Finanzausgleich gewahrt.

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

Nein. Der Härteausgleich soll per 2016 abgeschafft werden.
Eventuell: Mindestens sei jedoch die Dauer zu verkürzen.

11 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)?

Wenn der Härteausgleich nicht abgeschafft wird, so ist eine raschere Reduktion anzustreben als dies mit 5 Prozent jährlich erreicht wird.

12 Aufgabenteilung Bund / Kantone

Keine Bemerkungen.

13 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?

Keine Position der Geberkantone

14 Weitere Bemerkungen

Der Kanton Zug strebt mit den Geberkantonen eine Verständigungslösung mit den Nehmerkantonen an.