



Eidgenössische Finanzverwaltung  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

1. Juli 2010

## **Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. März 2010 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (2008-2011) teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist ein umfassendes und für die Zukunft der Schweiz zentrales Reformprojekt. Die Mängel und Fehlanreize des alten Finanzausgleichs haben ein effizientes Wirken des Bundesstaates zunehmend erschwert. Der erste Wirksamkeitsbericht zur NFA zeigt, dass sich seither einiges verbessert hat. Die hochgesteckten Ziele wurden bis jetzt erreicht. Die NFA befindet sich jedoch gleichzeitig in einem konstanten Spannungsfeld zwischen der Stärkung des Steuerwettbewerbs und den Forderungen nach Ausgleich und Umverteilung. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ist dabei zu gewährleisten. Eine Nivellierung mit übermässigen Ausgleichsmechanismen hätte negative wirtschaftliche Konsequenzen für das ganze Land. Wie die Vorschläge einiger Kantone zeigen, besteht eine weitere Gefahr darin, dass die Ausgleichsmechanismen laufend zu Lasten der Bundeskasse verändert werden. Diesbezügliche Unsicherheiten sind nicht nur für die Finanz- und Steuerpolitik von Bund und Kantonen ein Problem, sondern auch für die Wirtschaft.

Zu den zur Vernehmlassung gestellten Fragen nehmen wir zusammenfassend wie folgt Stellung:

---

Ein effizienter Finanzausgleich ist ein sinnvolles Instrument für einen föderalen Staat mit intensivem Steuerwettbewerb. Damit wird Wettbewerb und regionale Solidarität unter einen Hut gebracht. Dies gilt es vor Augen zu führen, wenn über die SP-Steuerharmonisierungsinitiative abgestimmt wird.

1. Eine nachträgliche Korrektur von Ausgleichszahlungen soll grundsätzlich die Ausnahme sein. Eine solche kann nur in Betracht gezogen werden, wenn die fehlerhaften Basisdaten oder Berechnungen erhebliche Auswirkungen zur Folge hätten und nicht mehr als ein Jahr zurückliegen.
2. Auf die Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität ist zu verzichten. Sowohl die permanente jährliche Erhöhung des Bundesbeitrags um 100 Mio. Franken wie auch die rückwirkende Kompensation von insgesamt 400 Mio. Franken über vier Jahre werden entschieden abgelehnt.
3. Sollte sich das Parlament dennoch für eine Kompensation aussprechen, so ist der entsprechende Betrag gemäss geltendem Schlüssel auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich aufzuteilen.
4. Wir teilen die Auffassung nicht vollumfänglich, dass der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2012-2015 analog zu dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vorgesehenen Verfahren festgelegt wird. Bei der Neudotierung der Ausgleichsgefässe sind die Beiträge der ressourcenstarken Kantone auf 66,7% bzw. mindestens 70% des Anteils der Bundesbeiträge zu reduzieren.
5. Der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2012-2015 ist mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vorgesehenen Verfahren festzulegen.
6. Das Verhältnis zwischen soziodemografischem und geografisch-topografischem Lastenausgleich kann in den Jahren 2012-2015 unverändert bei jeweils 50% belassen werden. Eine andere Aufteilung ist für economiesuisse solange unproblematisch, als dadurch die Transfersumme des Lastenausgleichs insgesamt nicht erhöht wird. Dasselbe gilt auch für den Ressourcen- und den Härteausgleich. Gegen eine Erhöhung wird sich economiesuisse zur Wehr setzen.
7. Für die neue Beitragsperiode 2012-2015 ist der Härteausgleich zu reduzieren.
8. Wir unterstützen den Vorschlag des Bundesrates, den Härteausgleich zu suspendieren, sobald ein Kanton beim Ressourcenindex die Grenze von 100 überschreitet.
9. Auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone ist zu verzichten, weil ein solcher Ansatz nicht tauglich ist. Hingegen befürworten wir eine Deckelung des Gesamtbetrages innerhalb des Finanzausgleichs, um falsche Anreize zu vermeiden. Zu prüfen sind Limiten im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) oder im Verhältnis zum konsolidierten Ressourcenpotenzial der Kantone.

Bezüglich Aufgabenentflechtung erweckt der Wirksamkeitsbericht den Eindruck, dass man auf halber Strecke stehen geblieben ist. Im Gegensatz zum Finanzausgleich im engeren Sinn besteht hier noch Nachholbedarf.

---

## 1. Grundsätzliche Bemerkungen

Das NFA-Konzept hat das Potenzial den schweizerischen Föderalismus zu revitalisieren. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen werden klarer geregelt. Die Kantone werden zur autonomen Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit genügend Eigenmittel ausgestattet und übernehmen damit die vollständige Verantwortung für die staatliche Leistungserbringung nach dem Äquivalenzprinzip. Die staatlichen Aufgaben sollten damit insgesamt effizienter erfüllt werden. **Durch den Ausgleich von Sonderlasten wird der Steuerwettbewerb auf eine faire Basis gestellt. Eine materielle Steuerharmonisierung mit der erzwungenen Angleichung von Steuersätzen wäre demgegenüber der falsche Weg.** Das Angleichen der Steuersätze nach oben würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz unnötig schwächen. Die Vorteile des Steuerwettbewerbs – begrenzte Steuer- und Abgabenlast, sparsamer Umgang mit Staatseinnahmen, hohe Eigenverantwortung der Kantone, Förderung politischer Innovationen, Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Präferenzen – würden wegfallen.

Die grosszügigen Instrumente des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs und des Härteausgleichs sorgen zusammen dafür, dass die Leistungsfähigkeit der finanzschwachen Kantone sichergestellt wird. Damit werden nun auch die Aufgaben der Regionalpolitik weitgehend erfüllt. Anliegen, die über die Grundversorgung hinausgehen, sind von den jeweiligen Kantonen selbst zu tragen und nicht vom Bund oder anderen finanzstarken Kantonen. Wie die Forderungen einiger Kantone und Städte zeigen, besteht nun aber eine Gefahr darin, dass die Beiträge und Gewichte der einzelnen Ausgleichsgefässe laufend verändert werden. Diesbezügliche Unsicherheiten erschweren eine stetige und absehbare Finanz- und Steuerpolitik für Bund und Kantone. Vor allem auch die Unternehmen sind darauf angewiesen, dass in der Finanz- und Steuerpolitik nicht laufend die Regeln und Steuersätze geändert werden. Unsicherheiten führen dazu, dass Investitionen mit grösserem Risiko verbunden sind und deshalb spärlicher getätigt werden. Die heutige Ausgestaltung wurde vom Parlament und der Stimmbevölkerung gutgeheissen. Allfällige Änderungen können unserer Ansicht nur in Frage kommen, wenn sie auf Fehler oder grundlegenden Veränderungen der Parameter beruhen und dadurch die Ziele des Finanzausgleichs nicht mehr erreicht werden können. **Finanziellen Partikularinteressen einzelner Kantone ist eine klare Absage zu erteilen.**

Die NFA beruht auf den vier Säulen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Neuausrichtung der Verbundaufgaben, Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Lastenausgleichs sowie ein neues Ausgleichssystem (Finanzausgleich im engeren Sinn). **Der erste Wirksamkeitsbericht konzentriert sich nun aber fast ausschliesslich auf das neue Ausgleichssystem.** Diese Gewichtung entspricht zwar der Absicht des Gesetzgebers, vernachlässigt jedoch die anderen Säulen des NFA, denen ebenfalls eine staatspolitisch wichtige Rolle zu kommt. Die kurz gehaltenen Ausführungen zu den anderen Elementen des NFA zeigen denn auch, dass hier der Handlungsbedarf grösser ist als beim eigentlichen Ausgleichssystem. **Insbesondere die Aufgabentflechtung bzw. die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist seit dem Inkrafttreten Anfang 2008 kaum vorwärts gekommen.** Der für den Bund sowohl politisch als auch finanziell bedeutendste Bereich bei der Neuverteilung der Aufgaben sind die Nationalstrassen. Der Wirksamkeitsbericht weist für das Jahr 2008 einen Effizienz- und Effektivitätsgewinn von 120 bis 205 Mio. aus. Der grösste Teil davon entfällt allerdings auf eine Konzentration der Ausbau- und Unterhaltsprojekte auf das Notwendige, statt auf das Wünschbare (110 bis 180 Mio.). Immer noch hängig ist aber beispielsweise der Entscheid, das Nationalstrassennetz um weitere 400 Kilometer zu erweitern. Für den Bund würden daraus Mehrausgaben von jährlich über 300 Mio. erwachsen. Für den Bundesrat kommt diese Anpassung nur in Frage, wenn der Aufwand für Betrieb und Unterhalt (105 Mio.) vollumfänglich durch die Kantone kompensiert wird. Die Kantone lehnen dies jedoch deutlich ab. **Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wurde seit der Volksabstimmung zur NFA vom 28. November 2004 wieder mehrfach durchbrochen,** beispielsweise in der Bildungs- und Familienpolitik. In der Familienpolitik erlässt der Bund immer mehr Vorschriften für die Kantone.

Ebenso wurden die Familienzulagen harmonisiert. Die Finanzierung von Krippenplätzen, eine Aufgabe der Kantone, wird seit einigen Jahren auch durch den Bund getätigt. Der Bund beabsichtigte ursprünglich mit einer Anschubfinanzierung ein Impulsprogramm zur zusätzlichen Schaffung von Plätzen für die Tagesbetreuung von Kindern. Ursprünglich auf acht Jahre bis Anfang 2011 befristet, soll nun ein weiterer Verpflichtungskredit im Umfang von mehreren Millionen Franken pro Jahr gesprochen werden. Die ursprüngliche Anschubfinanzierung droht damit immer mehr zu einer permanenten Bundesaufgabe zu werden. Im Bildungsbereich existieren verschiedene Mischfinanzierungen und unklare Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen. Obschon von Volk und Ständen im Mai 2006 deutlich angenommen, läuft auch der neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung den Grundideen des Föderalismus zuwider. Die Kompetenzen des Bundes wurden dadurch erweitert und betreffen neu auch die Volksschule. Diese Probleme sollten spätestens mit dem zweiten Wirksamkeitsbericht angegangen werden.

Bezüglich Aufgabenteilung von Verbundaufgaben macht der Wirksamkeitsbericht kaum Aussagen. Gemäss NFA-Botschaft fallen darunter z.B. Aufgaben wie der Hochwasserschutz, Natur- und Landschaftsschutz, der öffentlicher Regionalverkehr, Flugplätze, Jagd und Fischerei sowie Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung. **Im zweiten Wirksamkeitsbericht muss daher der Aufgabenteilung und der Neuausrichtung der Verbundaufgaben ein deutlich grösseres Gewicht zukommen.** Da dieser Bericht erst in vier Jahren verfasst wird, kann das Argument, dass bis heute erst sehr wenig Zeit unter dem NFA verstrichen ist und die Frage der Aufgabenteilung und der dadurch erzielten Effizienzgewinne noch nicht beantwortet werden kann, nicht mehr herangezogen werden.

Die Ziele, die an den Finanzausgleich gestellt werden, sind anspruchsvoll und zahlreich, auch wenn der Bundesrat im Wirksamkeitsbericht zum Schluss kommt, dass diese derzeit erfüllt werden. Insbesondere die Ziele die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone zu erhalten und die Kantone mit einer minimalen Ausstattung an finanziellen Ressourcen zu versorgen stehen, wenn nicht in einem Widerspruch, so doch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen gewährleistet sein muss. Ein Ausbau der Ausgleichsmechanismen würde dem zuwider laufen. Die daraus resultierende Nivellierung der Einnahmen und Ausgaben der Kantone würde Leistungsanreize zunichte machen und hätte damit negative wirtschaftliche Konsequenzen für die gesamte Schweiz zur Folge. **Die heutige Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist ein politischer Kompromiss, welcher den Wettbewerbs- und den Solidaritätsgedanken miteinander verbindet. Ein noch stärkeres Betonen von Ausgleichszahlungen würde hingegen die Eigenverantwortung der Kantone schmälern.** Dass der Bund und die acht ressourcenstarken Kantone für nahezu 50% des Budgets einiger Kantone aufkommen ist keine Selbstverständlichkeit. Ein noch stärkeres Engagement ist aus unserer Sicht nicht vertretbar.

## **2. Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen**

### **2.1 Inhalt und Ziele des neuen Finanzausgleichs**

Das bis Ende 2007 geltende Transfersystem zwischen Bund und Kantonen basierte nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept, sondern war nach der Gründung des Bundesstaates 1848 allmählich gewachsen. Über die Jahre bildete sich eine zunehmende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung heraus. Der Vollzugsföderalismus über Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen zwischen Bund und Kantonen verwischte die Aufgaben- und Einnahmenverantwortung mehr und mehr. Dadurch etablierten sich adverse Anreize mit entsprechend ineffizienter Mittelverwendung. Mit dem im Jahr 1958 geschaffenen Finanzausgleichsartikel in der Bundesverfassung wurden die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone geschaffen. Dies hatte insbesondere für finanzschwache Kantone erhebliche Fehlanreize zur Folge,

da sie von höheren Subventionssätzen profitierten. Weil Bundessubventionen zudem häufig an Eigenleistungen der Kantone gekoppelt wurden, führte dies zu einer höheren Steuer- und Abgabenlast in den finanzschwachen Kantonen. Ihre Standortattraktivität verschlechterte sich dadurch weiter. Die wirtschaftlichen und finanziellen Disparitäten zwischen den Kantonen nahmen nicht ab, sondern weiter zu.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und der Anreizstruktur des Schweizer Föderalismus angestrebt. Zu diesem Zweck wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen voneinander entflochten werden. Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträge beheben die alten Fehlanreize der Bundessubventionen. Eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit soll das Ausschöpfen von Grössenvorteilen und das Verhindern von Spillover-Effekten bewirken. Ein neues Ausgleichssystem (vgl. Grafik) mit mehrheitlich zweckfreien Beiträgen kann die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone stärken und ermöglichen, dass ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung entspricht.

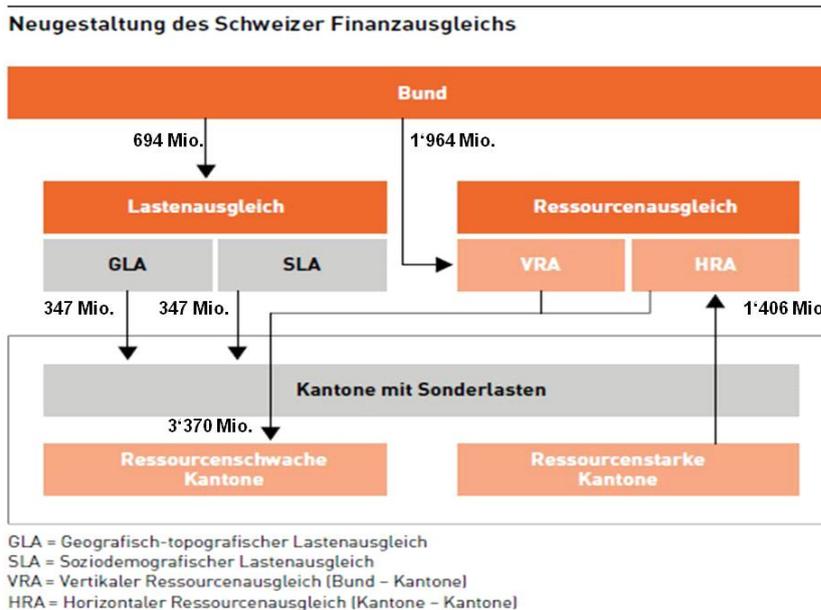
Die Verfassungsbestimmungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen. Insgesamt sprachen sich 64% der Stimmbeteiligten für diese umfassende Neuregelung aus sowie mit der Ausnahme von Obwalden, Schwyz und Zug auch alle Kantone. Weil mit der NFA zahlreiche Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe notwendig waren, traten die neuen Verfassungsbestimmungen erst auf den 1. Januar 2008 in Kraft.

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) nennt sechs Ziele, die mit dem neuen Finanzausgleich erreicht werden sollen (Art. 2 FiLaG):

- **Stärkung der kantonalen Finanzautonomie**
- **Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit**
- **Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone**
- **Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen**
- **Ausgleich von übermässigen Belastungen**
- **Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs**

economiesuisse hat sich von Beginn an für die NFA eingesetzt und unterstützt dessen Ziele und Inhalte weiterhin vollumfänglich. Mit dem Finanzausgleich wird ein gesundes Mittelmass zwischen Steuerwettbewerb und Solidarität erreicht. Allen 26 Kantonen wird eine minimale Ausstattung an finanziellen Mitteln zur Verfügung gestellt, Sonderlasten werden zumindest teilweise ausgeglichen. Im Gegenzug verlangen die hohe Eigenverantwortung der Kantone und der interkantonale Steuerwettbewerb eine effiziente und zurückhaltende Verwendung der Steuergelder. Nicht zuletzt auch um die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Schweiz zu erhalten und weiter zu fördern, darf der Steuerwettbewerb nicht durch höhere Ausgleichszahlungen oder Mindeststeuersätze unterlaufen werden. Es ist deshalb darauf zu achten, dass immer alle sechs Ziele des neuen Finanzausgleichs erreicht werden.

## Aufbau und Zahlungen des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2010



## 2.2 Zielerreichung des Finanzausgleichs

### 2.2.1 Stärkung der kantonalen Finanzautonomie

Gemäss Wirksamkeitsbericht hatte der Übergang zur NFA einen bedeutenden Rückgang der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen zur Folge. So nahmen die entsprechenden Zahlungen im Jahr 2008 um 4,8 Mrd. oder 35% ab. Demgegenüber nahmen die zweckfreien Transfers des Bundes an die Kantone um 1,4 Mrd. oder 28% zu. Das gesamte Transfervolumen hat damit insgesamt deutlich von 18,9 auf 15,5 Mrd. abgenommen. Ausschlaggebend für den Rückgang bei den zweckgebundenen Transfers sind einerseits eine Entflechtung von Ausgaben zwischen Bund und Kantonen sowie eine Verminderung des Transfervolumens bei den verbleibenden Verbundaufgaben. Der Rückgang hat zur Folge, dass die Kantone mehr Aufgaben in eigener finanzieller Verantwortung wahrnehmen. Die Kantone verfügen nun über grundsätzlich mehr ungebundene Mittel als vor der NFA.

Es ist zu begrüßen, dass die zweckgebundenen Transfers gegenüber dem alten Finanzausgleich deutlich abgenommen haben. Auch der deutliche Rückgang des gesamten Transfervolumens ist erfreulich. Neuerdings zeigt sich jedoch bereits wieder ein beunruhigender Trend zu höheren zweckgebundenen Transfers des Bundes an die Kantone in den Bereichen Landwirtschaft (Mittelaufstockung, Erhöhung Direktzahlungen), Bildung (Hochschulen, Berufsbildung) und Energie (Gebäudesanierung). Der starke Anstieg dieser Transfers von 6% im Jahr 2009 darf kein mittel- und langfristiger Trend werden.

### 2.2.2 Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit

Zur Verringerung der Unterschiede lassen sich bisher noch keine Aussagen machen, weil die bisher vorhandenen Daten zum Ressourcenpotenzial auf die Bemessungsjahre 2003 bis 2006 zurückgehen und somit noch keine eindeutigen Trends auszumachen sind. Die Analysen zeigen jedoch, dass sich die Differenz zwischen dem höchsten und dem tiefsten Indexwert vor den Ausgleichszahlungen über die Jahre 2008 bis 2010 vergrössert hat. Unter Berücksichtigung der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich hat diese Zunahme jedoch abgenommen. Als Ursache für die gewachsenen Unterschiede wird aufgeführt, dass die Bemessungsjahre 2003 bis 2006 in eine wirtschaftliche Aufschwungphase fallen, in welcher ressourcenstarke Zentrums- und Tiefsteuerkantone erfahrungsgemäss stärker wachsen als die ressourcenschwachen Kantone. Mit dem Ressourcenausgleich wird die Differenz zwischen dem ressourcenstärksten und dem ressourcenschwächsten Kanton zu rund 30% eliminiert. Die Daten zeigen weiter, dass die ressourcenschwachen Kantone ihren Indexwert durch den Ressourcenausgleich stark erhöhen konnten. Im laufenden Jahr beträgt die Zunahme 16%, etwas mehr als zu Beginn der NFA (15,5%).

Die Standardabweichung des Index der Steuererträge vor und nach Ressourcenausgleich hat im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 zwar etwas zugenommen. Der Bericht weist zu Recht darauf hin, dass es aber noch zu früh ist für ein Zwischenfazit. Insbesondere ist die wirtschaftliche Aufschwungphase zu berücksichtigen. Einige ressourcenstarke Kantone wurden von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders stark getroffen. Die daraus resultierenden Einnahmeneinbussen dürften in den kommenden Jahren zu entsprechend geringeren Unterschieden bei den standardisierten Steuererträgen führen.

### 2.2.3 Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone

Gemäss Bundesrat ist die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der Kantone sowohl bei den Unternehmenssteuern als auch bei den Einkommensteuern immer noch hoch. Die ressourcenstarken Kantone konnten trotz der finanziellen Belastung durch den neuen Finanzausgleich ihre Steuerbelastung weiter senken oder zumindest halten. Bezüglich statutarischer Unternehmenssteuersätze schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich sehr gut ab. Selbst der Kanton Genf mit dem höchsten Steuersatz von 24,2% liegt immer noch deutlich tiefer als die meisten westeuropäischen OECD-Ländern. Auch bezüglich effektiver Steuerbelastung, d.h. unter Berücksichtigung der länderspezifischen Abschreibungsmöglichkeiten, Fremdkapitalabzüge oder Kapitalsteuern, nehmen die Kantone internationale Spitzenpositionen ein. Auch bei den Einkommen ab einer Höhe von 100'000 Euro bietet die Schweiz attraktive Steuersätze an. Indessen zeigt der Trend der letzten Jahre, dass einige Staaten ihre Steuersätze deutlich stärker reduziert haben als die Schweizer Kantone. Das trifft bezüglich Unternehmensbesteuerung und Besteuerung von hohem Einkommen insbesondere auch auf die Nachbarländer Deutschland und Österreich zu. Zahlreiche osteuropäische Länder verfügen zudem bei den Unternehmen über Steuersätze, die zu den tiefsten der Welt gehören. Gleichzeitig haben einige von ihnen bei der Einkommensteuer auf eine attraktive Flat Tax umgestellt (z.B. Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei). Das gilt auch für die Zeit nach der Finanz- und Wirtschaftskrise. Bisherige Steuererhöhungen konzentrieren sich vor allem auf die indirekten Steuern (Mehrwert-, Mineralöl- und Tabaksteuer). Bei den juristischen Personen sind Steuererhöhungen fast ganz ausgeblieben, während sich die Massnahmen bei der Einkommen- und Vermögensteuer meistens auf die hohen Einkommen und Vermögen beschränken.

economiesuisse legt besonderen Wert auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone. Die steuerliche Attraktivität der Schweiz gehört zu ihren wichtigsten Standortvorteilen und muss deshalb unbedingt erhalten und weiter gefördert werden. Die einzige Alternative zum Steuerwettbewerb ist ein Steuerkartell unter den Kantonen bzw. ein Steuermonopol des Bundes. Kartellistische Steuerstrukturen sind für Bürgerinnen und Bürger aber letztlich teuer – ohne dass entsprechend mehr öffentliche

Leistungen resultieren würden. Der Steuerappetit der Regierungen liesse sich kaum mehr zähmen. Ebenso würden die regional unterschiedlichen Präferenzen weniger stark berücksichtigt.

#### 2.2.4 *Gewährleistung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen*

Die anzustrebende minimale Pro-Kopf-Ausstattung mit Eigenmitteln von 85% des schweizerischen Durchschnitts wurde zwischen 2008 und 2009 von allen Kantonen erreicht. Im Jahr 2010 blieben die Kantone Uri (84,4%) und Wallis (84,8%) nach Ressourcen- und Härteausgleich knapp unter der 85% Grenze. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die 85% nur eine Zielgrösse darstellen und keine garantierte Mindestausstattung (Art. 6 FiLaG). Eine vorübergehende Unterschreitung dieser Limite wäre demnach immer noch gesetzeskonform.

Die Kantone Uri und Wallis konnten im Jahr 2010 die Zielgrösse von 85% nicht ganz erreichen. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Kantone über ungenügende finanzielle Ressourcen verfügen. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung ist sowohl das gesamte wie auch das durchschnittliche Ressourcenpotenzial der Kantone zwischen 2008 und 2010 deutlich gewachsen. Die Zunahme des Ressourcenpotenzials aller Kantone zwischen 2008 und 2010 beträgt 8% und liegt damit deutlich über dem Wirtschaftswachstum und der Teuerung. Alle Kantone konnten ihr Ressourcenpotenzial in diesem Zeitraum erhöhen. Dass die ressourcenschwachen Kantone im Jahr 2010 die Zielgrösse von 85% dennoch nicht ganz erreichen, liegt vor allem daran, dass die ressourcenstarken Kantone deutlich stärker gewachsen sind. Das führt zu einem künstlichen Absenken der Indexwerte der ressourcenschwachen Kantone.

#### 2.2.5 *Ausgleich von übermässigen Belastungen*

Ein Gutachten von Ecoplan beziffert die gesamten Sonderlasten aller Kantone für das Jahr 2006 auf rund 5,5 Mrd. Franken. Davon entfallen 28% auf geografisch-topografisch bedingte Lasten, 39% entfallen auf die Sonderlasten der Kernstädte und die übrigen 33% auf die Bevölkerungsstruktur (Armut, Alter, Ausländer). Mit den Transferzahlungen innerhalb des Lastenausgleichs wurden zuletzt 12% dieser Sonderlasten abgegolten. Das Gutachten von Ecoplan stellt fest, dass die heutige Aufteilung zwischen den einzelnen Lasten nicht dem effektiven Kostenverhältnis entspricht. Bundesrat und Parlament haben sich jedoch für eine gleichmässige Dotierung der Lastenausgleichstöpfе ausgesprochen. Der Bericht hält fest, dass das Finanzausgleichsgesetz keine Zielvorgaben bezüglich eines proportionalen Ausgleichs von Sonderlasten vorsieht. Eine stärkere Gewichtung der soziodemografischen Sonderlasten ohne entsprechende Kompensation beim geografisch-topografischen Lastenausgleich hätte zudem eine erhebliche Zunahme der Umverteilungswirkung der NFA zur Folge. Die Transfers an ressourcenschwache Kantone würden schliesslich je nach Gewichtung der soziodemografischen Sonderlasten zunehmend neutralisiert. Bereits in der NFA-Botschaft hielt der Bundesrat zudem fest, dass die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien darstellt. Die NFA hat lediglich zum Ziel unverhältnismässige Sonderlasten abzumildern. Da aber auch das neue Gutachten von Ecoplan keinen unmittelbaren Korrekturbedarf ergeben hat, kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die heutige Ausgestaltung des NFA das Ziel eines Ausgleichs von übermässigen Belastungen erfüllt.

Wir teilen die Ansichten des Bundesrates. Es kann nicht sein, dass die sogenannten Sonderlasten vollumfänglich abgegolten werden. Insbesondere die soziodemografischen Sonderlasten können durch die Wirtschafts- und Steuerpolitik zumindest teilweise beeinflusst werden. Es ist zudem störend, dass immer nur die Rede von Sonderlasten ist, besondere natürliche Standortvorteile aber nicht berücksichtigt werden. Das gilt insbesondere für die Kernstädte (vgl. Abschnitt 2.5.2).

### 2.2.6 Gewährleistung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs

Lastenausgleich wurde durch die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) geschaffen. Statistische Daten dazu sind jedoch noch nicht vorhanden, weshalb keine quantitativen Aussagen möglich sind. Der Bericht verweist stattdessen darauf, dass in den Bereichen der Spitzenmedizin und den Institutionen für die Eingliederung und Betreuung von Invaliden bereits entsprechende Vertragswerke ratifiziert worden sind. Auf Anfang 2010 ist zudem eine Vereinbarung der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug und Uri zum interregionalen Kulturlastenausgleich in Kraft getreten.

## 2.3 Rückwirkende Fehlerkorrekturen

Die heutigen gesetzlichen Grundlagen sehen vor, dass fehlerhafte Basisdaten oder Berechnungen unabhängig von ihrer finanziellen Tragweite rückwirkend zu korrigieren sind. Der Bericht des Bundesrates erwähnt einzelne Fälle, bei denen es zu Datenübermittlungsfehler zwischen den kantonalen Steuerämtern und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) gekommen ist. Als Gründe werden Codierungsfehler, Verwechslung des Bemessungsjahres sowie fehlerhafte oder unvollständige Datenlieferungen betreffend Einkommen und Vermögen der Steuerpflichtigen angegeben (z.B. keine Angaben zum Reinvermögen der pauschal besteuerten Steuerpflichtigen). Diese Übermittlungsfehler wurden jeweils rechtzeitig erkannt, mitgeteilt und entsprechend korrigiert. Hingegen ist es in zwei Fällen vorgekommen, dass der Bundesrat rückwirkende Fehlerkorrekturen beschlossen hat.

- Die ESTV hat im Mai 2008 festgestellt, dass die Daten des Kantons St. Gallen für das Bemessungsjahr 2004 fehlerhaft waren. So wick das steuerbare Einkommen einer bestimmten Kategorie von Steuerpflichtigen um den Faktor 100 vom tatsächlichen Wert ab. In der Folge erhöhte sich das Ressourcenpotenzial von St. Gallen stark und hatte entsprechend tiefere Ausgleichszahlungen zur Folge. Für das Jahr 2008 musste St. Gallen eine Einbusse von rund 87 Mio. Franken in Kauf nehmen, während andere ressourcenschwache Kantone im gleichen Umfang zu viele Ausgleichsmittel erhielten. Der Bundesrat hat entscheiden, dass dieser Fehler verteilt auf die Jahre 2009-2011 nun wieder korrigiert wird. Die übrigen Empfängerkantone erhalten deshalb weniger als zunächst vorgesehen.
- Der Kanton Jura hat bei der Datenlieferung für das Bemessungsjahr 2006 einen Fehler festgestellt. Die ESTV hat diesen geprüft und bestätigt. Der Fehler hatte zur Folge, dass der Kanton Jura im Jahr 2009 rund 6,4 Mio. Franken weniger erhielt, als ihm gemäss Finanzausgleich zustehen würde. Der Fehler wird in diesem Jahr durch eine einmalige Nachzahlung auf Kosten der übrigen Empfängerkantone korrigiert.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) bevorzugt eine dauerhafte Regelung, welche rückwirkende Korrekturen nachträglich festgestellter Fehler ausdrücklich ausschliesst. Sollten triftige Gründe dagegen sprechen, so wäre die Korrektur eines erheblichen Fehlers zumindest zeitlich eng zu befristen. Auch die NFA-Fachgruppe „Qualitätssicherung“ spricht sich aus sachlichen Gründen und zur Vermeidung von Fehlanreizen einstimmig gegen eine nachträgliche Fehlerkorrektur aus. Der Bundesrat hält den vollständigen Ausschluss einer Fehlerkorrektur für unvereinbar mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Er schlägt vor, die Korrektur auf erhebliche Fehler zu beschränken und eine Frist, innerhalb welcher Fehler korrigiert werden können, festzusetzen.

Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, die rückwirkende Korrektur auf maximal zwei Referenzjahre zu begrenzen, damit die Kantone einen Anreiz haben, qualitativ einwandfreie Daten zu liefern. Gleichzeitig soll die Erheblichkeitsgrenze auf 0,35% des Ressourcenpotenzials begrenzt werden. Damit wird unterstellt, dass es für einen Kanton zumutbar ist, wenn ein Fehler zu einer Abweichung

von 1% der Gesamtausgaben führt. Unter diesen Bedingungen würde der Fehler des Kantons St. Gallen immer noch ausgeglichen, derjenige des Kantons Jura hingegen nicht.

**Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass der Anreiz für eine einwandfreie Datenqualität umso grösser ist, je höher die Erheblichkeitsgrenze festgesetzt wird. Wir beantragen daher, die Erheblichkeitsgrenze auf 2% der Gesamtausgaben zu verdoppeln und die Frist auf ein Jahr zu beschränken.**

## 2.4 Haushaltsneutralität

Beim Übergang zur NFA auf Anfang 2008 war die Haushaltsneutralität einer der zentralen Grundsätze. Durch den Systemwechsel sollten sich Änderungen in den finanziellen Belastungen und Entlastungen sowohl für den Bund wie auch für die Kantone insgesamt ausgleichen. Naturgemäss kann die Haushaltsneutralität nur für den Systemwechsel und damit nur für das Jahr des Inkrafttretens (2008) gelten. Gemäss der damaligen NFA-Botschaft ist es notwendig, dass im Rahmen eines Berichts die Einhaltung der Haushaltsneutralität aufgrund der Jahresrechnung 2008 überprüft wird. Bei grösseren Abweichungen wären gemäss Botschaft bei der Neufestlegung der Grundbeiträge für die folgende Vierjahresperiode entsprechende Anpassungen erforderlich.

Der entsprechende Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) vom 6. Mai 2009 ergab, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen in der NFA-Botschaft um 100 Mio. Franken zusätzlich belastet wurden. Im Gegenzug wurden Bund (47 Mio.) und Sozialversicherungen (53 Mio.) entlastet. Hauptgrund für dieses Ergebnis ist die Belastungsveränderung beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer im Umfang von 197 Mio. Franken. Vor allem die Einführung des ratenweisen Vorbezugs der direkten Bundessteuer durch einige Kantone hat im Rechnungsjahr 2008 zu einem unerwarteten Einnahmenanstieg geführt. Langfristig hat der ratenweise Vorbezug hingegen keine Auswirkungen auf das Einnahmepotenzial der direkten Bundessteuer. Betrachtet man nur das Ergebnis der Aufgabenneuverteilung, so wird der Bund um 150 Mio. Franken belastet, während sich für die Kantone gegenüber den Annahmen eine Entlastung von 97 Mio. ergibt.

Gemäss Bericht entsprechen die 100 Mio. Franken rund 0,13% aller Kantonsausgaben. Die Anteile jener Kantone, die bei einer allfälligen Kompensation relativ gesehen am meisten erhalten würden, liegen zwischen 0,33% und 0,49% der jeweiligen Ausgaben. Die Kantone fordern eine Kompensation für die nächste Vierjahresperiode von jeweils 100 Mio. pro Jahr (insgesamt 400 Mio.). Zusätzlich verlangen sie, dass der vertikale Ressourcenausgleich permanent um 100 Mio. pro Jahr erhöht wird. Ausserdem plädieren die Vertreter der Stadtkantone dafür, dass mit dem Kompensationsbetrag ausschliesslich der soziodemografische Lastenausgleich aufgestockt wird, um so ihre Sonderlasten besser abzubilden.

**Wir teilen die Ansichten des Bundesrates, dass die festgestellte Abweichung von der Haushaltsneutralität gering und unerheblich ist.** Aufgrund der teilweise unvollständigen Daten und des Effekt des ratenweisen Vorbezugs war dieses Ergebnis nicht absehbar und hätte auch zu Ungunsten des Bundeshaushaltes ausfallen können. **Eine Aufstockung der Ausgleichszahlungen ist deshalb weder jetzt noch im Hinblick auf die Neudotierung der Ausgleichsgefässe gerechtfertigt. Die Forderungen der Kantone, die in diese Richtung zielen, lehnen wir entschieden ab.** Beträge, welche über die 100 Mio. Franken aufgrund der Abweichung von der Haushaltsneutralität hinausgehen, entbehren jeglicher Grundlage. Die Forderungen hätten für den Bundeshaushalt Zusatzbelastungen von 200 Mio. pro Jahr zur Folge – dies zu einem Zeitpunkt, indem das Konsolidierungsprogramm 2011-2013 bereits Entlastungen von 1,5 bis 1,6 Mrd. Franken vorsieht. Noch weniger nachvollziehbar ist die Forderung der Stadtkantone, mit dem Kompensationsbetrag ausschliesslich den soziodemografischen Lastenausgleich aufzustocken. **Sollte sich das Parlament entgegen der Ansicht des Bundesrates zu einer Kompensation entscheiden, muss der**

**entsprechende Betrag gemäss Verteilschlüssel für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich gesprochen werden. Es gibt keine stichhaltigen Argumente, weshalb der Betrag ausschliesslich in den soziodemografischen Lastenausgleich fliessen sollte.** Vom soziodemografischen Lastenausgleich erhalten derzeit nur acht Kantone Beträge, davon liegt die Hälfte beim Ressourcenindex deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt (ZH, BS, VD, GE). Weitere Zuwendungen an wirtschaftlich besonders starke Kantone sind deshalb nicht gerechtfertigt.

## 2.5 Beiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich 2012-2015

### 2.5.1 Beiträge für den Ressourcenausgleich 2012-2015

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich bestimmt, dass das Parlament jeweils für vier Jahre den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes festlegt (Art. 5 FiLaG). Dieser Bundesbeschluss untersteht dem Referendum. Bei der Festsetzung des Grundbeitrages sind die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichtes zu berücksichtigen. Gleichzeitig ist am Ziel festzuhalten, dass die Kantone im Steuerbereich international konkurrenzfähig bleiben. Weiter ist auch die in der Bundesverfassung verankerte Bandbreite zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Lastenausgleich zu respektieren. In der Verfassung wird festgehalten, dass die Leistungen der ressourcenstarken Kantone zwischen 66,7% und 80% der Leistungen des Bundes entsprechen (Art. 135 Abs. 3 BV). Dieser Anteil liegt derzeit bei 71,7%. Zuletzt ist auch der Zielgrösse der Leistungsfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone von 85 Indexpunkten Rechnung zu tragen. Anhand seiner Wirkungsanalyse zum bestehenden Finanzausgleich kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Ressourcenausgleich seine angestrebten Ziele grösstenteils erreicht hat. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, für die nächste Vierjahresperiode 2012-2015 die Grundbeiträge des horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs unverändert zu lassen. Damit die Wirkung der Transfers im Verhältnis zur Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Kantone und somit auch im Verhältnis zum BIP nicht abnimmt, sollen die Beiträge nach 2012 gemäss den Fortschreibungsregeln im Gesetz erhöht werden (Art. 5 Abs. 2 FiLaG). Das Gesetz sieht vor, dass der Bundesrat den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone für das zweite, dritte und vierte Jahr an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone knüpft. Der Grundbeitrag des Bundes wird an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone geknüpft. In den letzten Jahren sind die Beiträge der ressourcenstarken Kantone aufgrund des hohen Wachstums ihres Ressourcenpotenzials stärker gewachsen als jene des Bundes.

**Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass für die Folgejahre 2013-2015 die Beiträge wie bisher analog zu dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vorgesehenen Verfahren festgelegt werden. Bei der Festsetzung des Grundbetrages für das Jahr 2012 unterstützen wir hingegen den Antrag der ressourcenstarken Kantone, den Kantonsanteil innerhalb des Ressourcenausgleichs bei der Neudotierung auf den Mindestprozentsatz von 66,7% zu senken. Alternativ wäre der Satz wieder auf 70% zu senken, wie beim Übergang zur NFA im Jahr 2008.**

Dafür sprechen aus unserer Sicht folgende Gründe:

- Aufgrund der steuerlichen Hochkonjunkturjahre 2007 und 2008 dürfte der Anteil der ressourcenstarken Kantone am Ressourcenausgleich bis 2011 auf fast 73% ansteigen. Mit der Neudotierung für die Jahre 2012-2015 besteht somit die Gefahr, dass dieser Anteil bald die obere Grenze von 80% erreicht, womit die Beiträge allenfalls nicht mehr gemäss den Fortschreibungsregeln im Gesetz (Art. 5 Abs. 2 FiLaG) erhöht werden könnten. Ein solches Ereignis wäre jedoch schädlich für das Vertrauen in den Finanzausgleich, sowie für dessen Verlässlichkeit und Kontinuität. Ein Absenken auf 66,7% bzw. 70% stellt sicher, dass die

Fortschreibungsregeln berücksichtigt werden können. Bund und Kantone haben zudem für vier Jahre (2012-2015) eine höhere Planungssicherheit.

- Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, welche im Wirksamkeitsbericht kaum Erwähnung finden, werden dadurch zumindest teilweise berücksichtigt. Die Ausgleichszahlungen für 2010 basieren auf den Steuererträgen der Jahre 2004 bis 2006. Der Bund und die Kantone haben in den kommenden Jahren mit finanziellen Engpässen zu kämpfen. In den Jahren 2011 und 2012 fliessen nun die Steuererträge aus der Hochkonjunktur von 2007 und 2008 in die Berechnung der Ausgleichszahlungen ein, so dass der Bund und die ressourcenstarken Kantone trotz einbrechenden Einnahmen deutlich höhere Ausgleichszahlungen leisten müssen. Das Verwenden von Dreijahresdurchschnitten führt höchstens zu einer leichten Abmilderung dieser Umstände.
- Weil das Parlament den Grundbeitrag alle vier Jahre festlegt und anschliessend die Fortschreibungsregeln von Art. 5 Abs. 2 FiLaG gelten, führt dies zu einer Solidarhaftung der Geberkantone: Fällt ein ressourcenstarker Kanton unter den Indexwert von 100 oder büsst zumindest einige Indexpunkte ein, so werden die übrigen ressourcenstarken Kantone zusätzlich belastet (aufgrund der unveränderten Gesamtsumme der Transfers).

### 2.5.2 Beiträge für den Lastenausgleich 2012-2015

Analog zum Ressourcenausgleich befindet das Parlament gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich auch alle vier Jahre über den Grundbetrag für den Lastenausgleich (Art. 9 FiLaG). Die Transfersumme des Lastenausgleichs beträgt im Jahr 2010 mit 694 Mio. nur etwas mehr als einen Fünftel des Ressourcenausgleichs (3'370 Mio.). Im Gegensatz zum Ressourcenausgleich wird der Beitrag vollständig aus Bundesmitteln finanziert. Innerhalb der Vierjahresperiode wird der Beitrag jeweils an die Teuerung angepasst. Der prozentuale jährliche Zuwachs ist damit deutlich niedriger als beim Ressourcenausgleich (1,0% im Zeitraum 2008-2010 gegenüber 4,5% beim Ressourcenausgleich). Der Bundesrat schlägt vor, den Grundbetrag für den Lastenausgleich ab 2012 an den Grundbetrag von 2008 plus der aufgelaufenen Teuerung anzupassen. **Wir schliessen uns dem Vorschlag des Bundesrats an.**

Der Bundesrat schlägt vor, die heutige gleichmässige Aufteilung zu je 50% für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich beizubehalten. Zahlungen aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) erhalten jene Kantone, welche gemäss eines entsprechenden Lastenindizes über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen. Der Index besteht aus den vier Teilindikatoren Siedlungshöhe, Steilheit des Geländes, Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte. Gegenwärtig erhalten 17 der 26 Kantone entsprechende Transferzahlungen. Der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) setzt sich zu einem Drittel aus den Sonderlasten der Kernstädte und zu zwei Dritteln aus den Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur zusammen. Die Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur ergeben sich aus den Teilindikatoren Armut, Altersstruktur und Ausländerintegration, während sie bei den Kernstädten aus den Variablen Gemeindegrösse, Siedlungsdichte und Beschäftigungsquote berechnet werden.

Der Bundesrat begründet die Beibehaltung der gleichmässigen Aufteilung von SLA und GLA damit, dass bereits in der NFA-Botschaft postuliert wurde, dass die absolute Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien bildet und dass deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone zu berücksichtigen sei. Der Bundesrat bekräftigt weiter die Ansicht der Gebirgskantone, dass der Lastenausgleich ursprünglich als Ersatz für den Berggebietsindex des alten Finanzausgleichs geschaffen wurde. Demgegenüber wurde der soziodemografische Ausgleich erst später in den neuen Finanzausgleich aufgenommen. Die Forderung der Stadtkantone, neu 73% für den SLA und 27% für den GLA aufzuwenden, lehnt der Bundesrat deshalb ab.

**Wir erachten den Vorschlag des Bundesrates als möglich, das Verhältnis zwischen soziodemografischem und geografisch-topografischem Lastenausgleich in den Jahren 2012-2015 unverändert bei jeweils 50% zu belassen. Eine Änderung des Verhältnisses ist aus Sicht von economiesuisse solange unproblematisch, als damit das Transfervolumen des Lastenausgleichs insgesamt nicht erhöht wird. Dasselbe gilt auch für den Ressourcen- und den Härteausgleich. Gegen eine Erhöhung wird sich economiesuisse zur Wehr setzen.** Es ist zu bedenken, dass ein Übergang zu einer stärkeren Abgeltung von Sonderlasten aus dem SLA für viele betroffene Kantone erhebliche Auswirkungen auf die Transferzahlungen hätte.

## 2.6 Weiterführung des Härteausgleichs

Der Härteausgleich soll den Übergang vom alten zum neuen Ausgleichssystem abfedern. Er wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel durch die Kantone finanziert. Die Summe aller Beiträge beläuft sich auf rund 366 Mio. pro Jahr (davon 244 Mio. durch den Bund). Dies entspricht einem Anteil an den gesamten NFA-Transferzahlungen von über 8% und beträgt damit in etwa der Hälfte des Lastenausgleichs (GLA und SLA). Zahlungen aus dem Härteausgleich werden nur an ressourcenschwache Kantone ausgerichtet (derzeit BE, LU, OW, GL, FR, SH, NE, JU). Die Ausgleichsbeträge werden nicht der Teuerung angepasst. Wenn ein Kanton beim Ressourcenindex den schweizerischen Durchschnitt überschreitet, so fallen die entsprechenden Zahlungen aus dem Härteausgleich weg. Während acht Jahren bleibt der Anfangsbestand des Härteausgleichs fix, danach verringert sich die Transfersumme um je 5% pro Jahr (Art. 19 Abs. 3 FiLaG). Der Härteausgleich hat damit eine maximale Laufzeit von 28 Jahren. Per Bundesbeschluss kann das Parlament jedoch die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn dessen Weiterführung sich als nicht mehr oder nur noch teilweise notwendig erweist (Art. 19 Abs. 4 FiLaG).

Die Analyse im Wirksamkeitsbericht kommt zum Schluss, dass der Härteausgleich in den Referenzjahren 2008-2010 keine nennenswerten Auswirkungen auf die Entwicklung der Steuererträge pro Einwohner im Vergleich zur Globalbilanz 2004/05 hatte. Dies wird hauptsächlich darauf zurückgeführt, dass die Zahlungen aus dem Härteausgleich bis 2015 nominell konstant bleiben. Ab dem Referenzjahr 2016 bzw. bei vorzeitiger bzw. vollständiger Aufhebung des Härteausgleichs wären die Auswirkungen für die Empfängerkantone hingegen deutlich stärker. Eine entsprechende Simulation kommt zum Schluss, dass ein Wegfall des Härteausgleichs für einzelne Kantone gravierende Folgen hätte, weil ihre Steuererträge im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweisen. Dies gelte vor allem für die Kantone Freiburg und Neuenburg. Der Bundesrat empfiehlt daher, dass der Härteausgleich für die neue Beitragsperiode 2012-2015 vollumfänglich beibehalten wird.

Die ressourcenstarken Kantone sind demgegenüber der Ansicht, dass der Härteausgleich keine eigentlichen Härten kompensiert, sondern nur der Besitzstandwahrung jener Kantone dient, die vom alten Finanzausgleich überdurchschnittlich profitiert haben. Gerade weil der alte Finanzausgleich erhebliche Schwächen hatte, ist es für sie nicht nachvollziehbar, weshalb das alte System über 28 Jahre grundsätzlich weiter geführt werden soll. Wir teilen diese Ansicht. Der Härteausgleich soll als vorübergehende Hilfe Übergangsprobleme bei der Umstellung auf die NFA verhindern. Er widerspricht dabei jedoch dem Grundsatz der finanziellen Neutralität zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Eine vollständige Aufhebung zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint angesichts ihrer Auswirkungen auf einzelne Kantone als nicht sinnvoll. **Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb ein Übergang zu einem neuen System maximal 28 Jahre dauern soll, wobei sich die Zahlungen nur um 5% pro Jahr reduzieren. Wir erachten daher eine raschere Absenkung des Anfangsbetrages von mindestens 10% pro Jahr als sinnvoll und vertretbar. Insbesondere muss die geltende gesetzliche Bestimmung beibehalten werden, dass ein Kanton sofort keine Zahlungen mehr aus dem Härteausgleich erhält, sobald sein Ressourcenindex den schweizerischen Durchschnitt**

**von 100 überschreitet.** Auf eine Staffelung der Reduktion über drei Jahre, wie es der Kanton Neuenburg vorgeschlagen hat, ist deshalb zu verzichten. Der Bericht weist zu Recht darauf hin, dass es sich beim Härteausgleich um eine politisch bedingte und nicht um eine wirtschaftlich notwendige Besserstellung der begünstigten Kantone handelt. **Auf weitere Verzögerungen oder Abschwächungen beim Härteausgleich muss daher verzichtet werden.**

## 2.7 Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone

Die Einführung einer Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone wurde bereits vor dem Systemwechsel zur NFA anlässlich der parlamentarischen Behandlungen diskutiert. Die ressourcenstarken Kantone ZG, GE, BS, ZH, SZ, NW, VD und BL haben diese Frage mit ihrer Eingabe beim Eidgenössischen Finanzdepartement wieder aufgegriffen. Seit dem Wechsel zur NFA Anfang 2008 haben die Pro-Kopf-Zahlungen in den horizontalen Ausgleich einzelner ressourcenstarker Kantone um über 20% zugenommen. Grund dafür sind ähnliche Zunahmen bei den Ressourcenpotenzialen bzw. den entsprechenden Steuererträgen dieser Kantone. Trotzdem ist dabei auch die absolute Einzahlung in Franken pro Einwohner zu berücksichtigen. So steuert der Kanton Zug im Jahr 2010 über 2'000 Franken pro Einwohner an den Finanzausgleich bei. Im Kanton Genf sind es 721 und im Kanton Basel-Stadt 578 Franken pro Einwohner. Die Daten der letzten Jahre zeigen indessen auch, dass die Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Kantone nominell zwar stark gestiegen sind. Im Verhältnis zu den Parametern der finanziellen Leistungsfähigkeit (Ressourcenpotenzial, standardisierte Steuererträge) sind die Transfers hingegen konstant oder sogar tiefer als beim Systemwechsel. Der Bundesrat kommt deshalb zum Schluss, dass es keine neuen Erkenntnisse gibt, welche die Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone rechtfertigen würde.

Der Bericht prüft zwei mögliche Varianten einer Belastungsobergrenze. Die erste Variante sieht eine Grenze in Prozent des Ressourcenpotenzials eines Kantons oder in Prozent des standardisierten Steuerertrages vor. Die zweite Variante besteht aus einer Belastungsobergrenze, die durch einen bestimmten maximalen Prozentsatz als Abweichung vom schweizerischen Durchschnitt definiert ist. In diesem Fall wären z.B. nur jene maximal 5,5% des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einzuzahlen, die den schweizerischen Durchschnitt übertreffen. Die erste Variante hat den Nachteil, dass die Einzahlungen einzelner ressourcenstarker Kantone nicht mehr mit ihrer Ressourcenstärke übereinstimmen würden. Dies hätte zur Folge, dass jene Kantone, welche die Belastungsobergrenze überschreiten, verhältnismässig weniger in den Ressourcenausgleich einzahlen müssen. Weil die Gesamtsumme der Einzahlungen bei diesem Vorschlag aber konstant bleibt, müssten zur Kompensation die Beiträge der übrigen ressourcenstarken Kantone erhöht werden. Bei einer Limite für die Gesamtsumme der Beiträge der ressourcenstarken Kantone würde sich das Verhältnis zwischen vertikalem und horizontalem Ressourcenausgleich verschieben. Der Bundesrat befürchtet, dass dadurch auch der Grad der Einhaltung des Mindestausstattungsziels für die Empfängerkantone tangiert würde. Zudem wäre das Parlament bei der Festlegung der Dotationen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs eingeschränkt.

Der Bundesrat kommt anhand dieser Ausführungen zum Schluss, dass auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die Einzahlungen in den Ressourcenvergleich verzichtet werden sollte. Die ressourcenstarken Kantone fordern hingegen, dass rasch eine Belastungsobergrenze eingeführt wird, um eine übermässige Belastung zu verhindern und im Steuerbereich die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu bewahren. Sie verlangen daher analog zur Ausgestaltung der Steuertarife einen prozentualen Maximaltarif für Ausgleichszahlungen.

**Wir teilen die Auffassung, dass auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone vorläufig verzichtet wird.** Es fehlt derzeit an ausgewogenen und überzeugenden Ansätzen für eine Belastungsobergrenze. Die beiden im Bericht vorgeschlagenen

Varianten haben erhebliche Schwächen, auch wenn nicht alle Argumente überzeugen. **Eine Deckelung des Gesamtbetrags erscheint uns hingegen aus den folgenden Gründen angebracht:**

- Die Mittel für den Lasten- und Ressourcenausgleich werden vom Parlament festgelegt. Da der Bund insgesamt rund zwei Drittel der Ausgleichszahlungen finanziert und für den horizontalen Ressourcenausgleich nur acht Kantone aufkommen, bestehen für das Parlament und insbesondere für die Kantonsvertreter Anreize, die Gesamtsumme deutlich zu erhöhen.
- Ohne Limiten bestehen insbesondere für die ressourcenstarken Kantone und jene, die vom Finanzausgleich besonders stark profitieren, geringe Anreize zur Pflege ihrer Steuerbasis. Eine verantwortungsvolle und zukunftsgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik ist unter diesen Umständen beeinträchtigt. Während die ressourcenstarken Kantone an Attraktivität verlieren, sind Kantone mit deutlich unterdurchschnittlichem Ressourcenpotenzial immer stärker abhängig von Transferzahlungen. Im Bericht wird nirgends erwähnt, dass die Zielgrösse von 85 Indexpunkten auch durch eigene Anstrengungen der Kantone erreicht werden kann und muss. Noch höhere Ausgleichszahlungen widersprechen dem wichtigen Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.
- Im Wirksamkeitsbericht fehlt eine Beurteilung der Modellannahmen des Finanzausgleichs. Die Frage, ob die Mindestausstattung von 85% berechtigt ist, wird nicht beleuchtet. Damit werden auch die Grenzbelastungen von zusätzlichen Steuereinnahmen vernachlässigt. Wie Scherf (2007) für Deutschland zeigt, kann ein zu hohes Ziel bei der Mindestausstattung zu problematischen Anreizen führen: Bei der Lohnsteuer sind Grenzbelastungen von 117,6% bei den Empfängerländern und solche von bis zu 94,1% bei den Geberländern möglich. Sämtliche Zusatzeinnahmen der Bundesländer verschwinden damit faktisch im Finanzausgleich.

Auch mit Blick auf den Bundeshaushalt, welcher bis 2013 namhafte Defizite von bis zu 2 Mrd. pro Jahr vorsieht, ist eine Deckelung des Gesamtbetrages angebracht. **Die Eigenverantwortung der Kantone und der interkantonale Steuerwettbewerb dürfen nicht durch eine stetig steigende Gesamtsumme an Transferzahlungen weiter unterlaufen werden. Wir schlagen deshalb vor, Limiten im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) oder im Verhältnis zum konsolidierten Ressourcenpotenzial der Kantone zu prüfen.** Unter diese Limite sollen sämtliche Zahlungen von Bund und Kantonen inklusive Härteausgleich fallen. Gegenüber den beiden vom Bundesrat geprüften Varianten hat eine solche Lösung den Vorteil, dass die Verhältnisse zwischen den Kantonen wie auch die Gewichtung zwischen den verschiedenen Ausgleichsgefässen unverändert bleiben. Gleichzeitig ermutigt sie alle Kantone zu einer umsichtigen und eigenständigen Finanz- und Steuerpolitik. Mögliche Grenzen sollen sich am Niveau der heutigen Transferzahlungen ausrichten. Gemäss Zahlen für 2010 liegen die entsprechenden Werte bei ungefähr 0,8% des BIP bzw. 0,2% des aggregierten Ressourcenpotenzials.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

PD Dr. Christoph Schaltegger  
Mitglied der Geschäftsleitung