

Eidgenössische Finanzverwaltung  
Sektion Finanzausgleich Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per E-Mail an: [finanzausgleich@efv.admin.ch](mailto:finanzausgleich@efv.admin.ch)

Zug, 30. Juni 2014

**Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015,  
(2. NFA-Wirksamkeitsbericht); Vernehmlassung der FDP.Die Liberalen Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP.Die Liberalen Zug dankt Ihnen für die Möglichkeit, uns zu den Revisionsvorschlägen betreffend der NFA vernehmen zu können. Dies tun wir wie folgt:

**Allgemeine Anliegen**

Es ist zu vermeiden, dass der - als Alternative zu einer materiellen Steuerharmonisierung oder einer Umgestaltung der Bundessteuer zu einer teilweisen Finanzausgleichssteuer oder zu einer Weiterführung des ineffizienten, auf unterschiedlichen kantonalen Finanzstärken basierenden bisherigen Subventionssystems - konzipierte neue Finanzausgleich (NFA) beginnt, „aus dem Ruder“ zu laufen. Die Gefahr hierzu besteht, indem vorab die Geberkantone zusehends weniger bereit sind, für gewisse Entwicklungen der NFA Verständnis zu haben und entstehende Auswüchse zu akzeptieren. Grund hierfür ist nicht zuletzt, dass die Geberkantone sich einer fest gefügten Stimmenmehrheit der Nehmerkantone ausgeliefert fühlen, gegen die anzutreten man sich als chancenlos erachtet. Zu hoffen ist, dass bei der anstehenden Revision der NFA der Bundesrat, sowie alle oder zumindest mehrere Nehmerkantone bereit sind, auf sachlich begründete und - objektiviert beurteilt - für die Zukunft der NFA notwendige (und deshalb zu berücksichtigende) Anliegen der Geberkantone einzugehen. Wäre dem nicht so, könnte dies zu einer Entsolidarisierung führen, die in letzter Konsequenz die „Grundfesten der Schweiz“ zu erschüttern vermöchte und einen neuen „Graben“ aufreissen würde. Dass dies teilweise schon heute so ist, zeigt das Unverständnis der Geberkantone, dass 2013 die Nehmerkantone (wie zum Beispiel der Kanton Bern mit 135 Mio.) tendenziell signifikante Überschüsse aufweisen, die meisten Geberkantone dagegen markant rote Zahlen schreiben.

Die Vernehmlassung der FDP. Die Liberalen Zug teilt die Anliegen, welche die Regierungen der NFA-Geberkantone einerseits und die Zuger Regierung andererseits in ihren Vernehmlassungen geäußert haben. Wir meinen aber, dass auch einige weitergehende Vorschläge geprüft und in die NFA-Revision einbezogen werden sollten. Solche Vorschläge bemühen wir uns sachlich plausibel so zu begründen, dass sie nicht einfach „vom Tisch gewischt“ werden können, sondern auch von Nicht-Geberkantonen einleuchtend beurteilt und somit zum Anlass genommen werden dürften, entsprechende Revisionsanliegen hinsichtlich der NFA zu unterstützen.

Unsere Vernehmlassung geht etwas weiter, als nur die Fragen des Bundesrates zu beantworten. Eine Konsequenz ist insbesondere, dass unsere Antworten und Vorschläge nicht klar nur einer der beiden Fragen 1 und 3 zugeordnet werden können, deshalb beantworten wir beide Fragen gemeinsam.

## **1. Bemerkungen zu den Fragen 1 und 3**

### ***Frage 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?*

### ***Frage 3***

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherigen Berechnungsmethoden der Ein- und Auszahlungen beizubehalten sind?*

#### **1.1 Generelle Antwort**

Alle Regelungen, welche einerseits die Grundbeiträge am Ressourcenausgleich und andererseits die Berechnungsmethoden der Ein- und Auszahlungen betreffen, sind zugunsten der Geberkantone stärker zu ändern, als der Bundesrat dies vorsieht. Zudem sind Regelungen einzubauen, welche bei wesentlichen Änderungen auf kantonaler wie Bundesebene keine zusätzlichen Belastungen der Geberkantone während einer NFA-Periode zur Folge haben dürfen.

#### **1.2 Vorwirkungen der Minder-, der Masseneinwanderungsinitiative und der UST III**

Die Unsicherheiten über die steuerlichen Folgen der Minder- und der Masseneinwanderungsinitiative wie auch die Befürchtung signifikant stärkerer Steuerbelastungen wegen der USTR III verstärken schon vor der Umsetzung der Initiativen bzw. vor der Beschlussfassung zur USTR III vorab für hoch rentable Unternehmen die Überlegungen, ganz - oder mit ihren höchst rentablen Teilbereichen - die Schweiz zu verlassen. Dies betrifft in erster Linie in Geberkantone ansässige Unternehmen.

Die geschilderten möglichen Entwicklungen und Tendenzen sind deshalb auch bei der NFA-Revision zu antizipieren und angemessen zu berücksichtigen. Gesetze nämlich haben primär eine mögliche Zukunft zu regeln und nicht die Vergangenheit zu konservieren. Richtigerweise ist deshalb einerseits der horizontale Finanzausgleichsbetrag der Geberkantone um einiges mehr als die vorgesehenen Fr. 113 Mio. zu senken. Andererseits ist der Ausschöpfungsgrad der Gewinne entsprechend den Ausführungen in Ziff. 1.4.1 festzulegen.

### **1.3 Bonitierung**

1.3.1 Alles, was mit den kantonalen Ressourcen - vereinfacht gesagt mit deren Einnahmen - zusammenhängt, wird zahlenmässig detailliert ermittelt und diese akribische Ermittlung ist die alleinige Basis für die Höhe des NFA-Betrages sowohl auf Geber- wie Nehmerseite. Auch nicht ansatzweise wird die Frage gestellt, was sich die Kantone mit diesen Ressourcen tatsächlich leisten können. Damit sind die erheblichen Preis- und Kostenunterschiede in den einzelnen Kantonen gemeint. Diese verdienen in der NFA ebenfalls eine angemessene Berücksichtigung.

1.3.2 Die Berechnung der Ressourcenpotenziale basiert auf den Steuereinnahmen der Kantone, wobei die Kaufkraft eines Frankens für alle Kantone als gleich angenommen wird. Diese scheinbare Logik ist für die NFA aber zu relativieren, dies aufgrund folgender (ökonomischen) Überlegungen, dargestellt an einem Beispiel:

- a) Der Kanton A bezahlt für die Entlohnung von X Angestellten oder für die Miete einer bestimmten Infrastrukturanlage Y eine Summe von 110.
- b) Im Kanton B ist für die Beschäftigung von X völlig gleichen Angestellten oder für eine völlig identische Infrastrukturanlage Y nur die Summe von 100 zu bezahlen.
- c) Aufgrund unterschiedlicher „Lebenshaltungskosten“ ist der effektive Aufwand im Kanton B für eine identische Leistung also tiefer als im Kanton A.
- d) Gemäss dem Rechtsgleichheitsgrundsatz sind deshalb Einnahmen von 110 im Kanton A und 100 im Kanton B gleich, weil ja für den Finanzhaushalt eines Kantons massgebend ist, was er mit seinen Einnahmen tatsächlich leisten kann. Nicht der Input, sondern der Output ist für seine „Leistungsfähigkeit“ entscheidend.

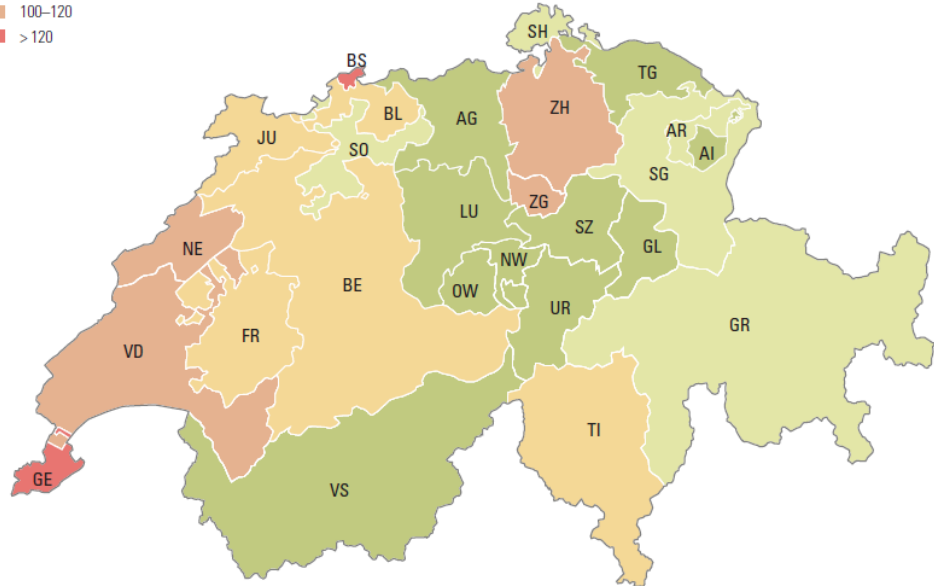
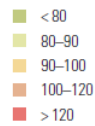
- e) In der NFA werden deshalb die Kantone nur dann gleich behandelt, wenn deren Einnahmen (und damit das Ressourcenpotenzial) gewichtet werden, dies basierend auf bestehenden oder noch zu schaffenden Indizes, welche die Preis- und Kostensituationen in den Kantonen zu erfassen haben.
- f) Tendenziell liegen die Löhne, Kosten und Preise in den Geberkantonen höher als in den Nehmerkantonen. Wenn man diese Unterschiede in der NFA nicht schon bei der Ermittlung der Ressourcenpotenziale berücksichtigen will, wäre (eventualiter) bei der Berechnung der Ressourcenpotenziale für die Gewinne (der Unternehmen) der Ausschöpfungsgrad etwas tiefer anzunehmen, als er sich aufgrund der tatsächlichen (frankenmässigen) Steuergegebenheiten ergibt. Dies wäre sachlich vertretbar, sind es ja die Gewinne von Unternehmen, welche (zur Hauptsache) den Wohlstand und als Folge davon die Preis- und Kostensituation und damit die Kaufkraft eines Frankens in einem Kanton ausmachen.

(Es mag Mathematikern und Ökonomen vorbehalten sein, die unterschiedliche Gewichtung der Ressourcen (und damit realistische Ressourcenpotentiale) wie auch eine „Senkung“ des Ausschöpfungsgrades von Unternehmensgewinnen zu berechnen. Wäre dies schwierig, wäre es gesetzlich durchaus zulässig, die unterschiedliche Gewichtung der Ressourcen und damit der Ausschöpfungsgrad der Gewinne [im Verhältnis zum Ausschöpfungsgrad der Einkommen] ex aequo et bono festzulegen. Ebenfalls wäre es möglich, die Kaufkraftparität eines Frankens in einem Kanton als Grundlage beizuziehen. Generell ist problematisch, so zu tun, als ob sich bei der NFA alles auf Kommastellen genau berechnen lasse und deswegen der gesunde Menschenverstand keine Rolle spielen dürfe.)

- g) In der NZZ Nr. 146 vom 27.06.2014, Seite 11 oben, ist eine Grafik abgedruckt, welche aufzeigt, dass die Mehrzahl der Geberkantone pro Kopf (teilweise bedeutend) mehr ausgibt als die überwiegende Mehrheit der Nehmerkantone. Diese Unterschiede lassen sich nicht nur mit dem Leistungsumfang, sondern auch mit den unterschiedlichen Kosten für je gleiche Leistungen erklären. Zahlen sind somit bekannt, welche hinsichtlich Leistungsumfang und Leistungskosten interpretiert, zumindest aber abgeschätzt werden können. Dies genügt, um "Bonitierungen" vornehmen zu können.

### Kantone im Vergleich

Laufende Nettoausgaben pro Kopf, Kantone und Gemeinden, Index CH = 100



QUELLE: BAK BASEL

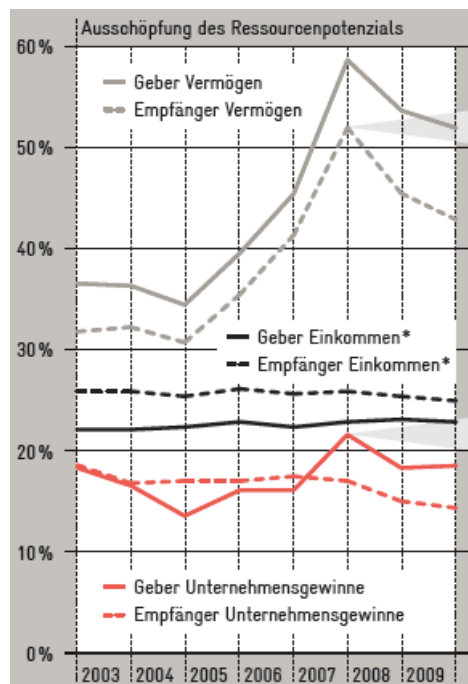
NZZ-INFOGRAFIK / lea.

Quelle: Neue Zürcher Zeitung Nr. 146 vom 27.06.2014, S. 11

1.3.3 Für den Fall, dass Bonitierungen nicht schon bei der (gewichteten) Ermittlung der Ressourcen oder beim Ausschöpfungsgrad Berücksichtigung finden sollten, hätte dies eventualiter angemessen bei der Dotation des Ausgleichsbetrages der Geberkantone durch dessen (durchaus erhebliche) Reduktion zu geschehen.

## 1.4 Konsequenzen aus den unterschiedlichen Ausschöpfungsgraden der Gewinne von Geber- und Nehmerkantonen

1.4.1 Avenir Suisse publizierte kürzlich eine Grafik, welche die Ausschöpfung der Ressourcenpotenziale darstellt. Aus dieser lässt sich ersehen, dass die Empfängerkantone die Gewinne durchschnittlich mit circa 14 % und die Einkommen mit circa 24 % ausschöpfen. Der Ausschöpfungsgrad der Gewinne im Verhältnis zu denjenigen der Einkommen beträgt deshalb gerundet etwa 0.58. Die Geberkantone schöpfen die Gewinne mit durchschnittlich rund 18 % und die Einkommen mit rund 23 % ab. Der Ausschöpfungsbetrag der Gewinne beträgt demnach im Verhältnis zu denjenigen der Einkommen gerundet 0.75.



\* inkl. quellenbesteuerten Einkommen

Quelle: avenir suisse, Plakatbeilage „Geber und Nehmer“ zu avenir aktuell 02/2014

[http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2014/06/P140497\\_avenir-suisse\\_pl\\_de.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2014/06/P140497_avenir-suisse_pl_de.pdf)

Zu fragen ist, ob nicht die Geberkantone einen Anspruch darauf haben könnten, dass der Ausschöpfungsgrad ihrer Gewinne sich derjenigen Situation anpasst, welche derzeit offensichtlich bei den Nehmerkantone besteht. Wäre dem nicht so, könnten die Geberkantone dies zum Anlass nehmen zu argumentieren, ihre - wegen eines hohen Ausschöpfungsgrades resultierenden - hohen NFA-Beiträge seien es, welche den Nehmerkantone eine tiefe Unternehmensbesteuerung erlauben. Diese Überlegung führt zur Erkenntnis, dass die Bestimmung des Ausschöpfungsgrades nicht nur nach einer schematischen Rechnung, sondern auch unter Einbezug „polit-emotionaler Aspekte“ zu ermitteln ist. Konkret bedeutet dies, dass Basis der Ermittlung des Ausschöpfungsgrades zwar eine Berechnung sein kann; das Resultat aber - wiederum ex aequo et bono - zum Vorteil der Geberkantone angemessen zu reduzieren ist. So entgeht man zumindest teilweise dem Vorwurf, dass Nehmerkantone Unternehmen deshalb abwerben können, weil die Geberkantone sie (auch) wegen der NFA höher besteuern mussten. Um solche Debatten gar nicht erst aufkommen zu lassen, sollte der NFA-relevante Ausschöpfungsgrad der Gewinne irgendwo zwischen 0.6 und zwei Dritteln liegen.

- 1.4.2 Sollte das vorstehend Ausgeführte bei der Ermittlung des Ausschöpfungsgrades der Gewinne nicht berücksichtigt werden, wäre dies ein weiterer Grund den vertikalen Finanzausgleichsbetrag der Geberkantone stärker als vom Bundesrat vorgesehen, also um mehr als 113 Mio. zu kürzen.

### **1.5 Tendenz zu tieferen Gewinnsteuersätzen**

Die Unternehmenssteuern werden schon vor der USTR III sinken müssen, dies vor allem wegen der internationalen Steuerkonkurrenz. Im Fokus steht dabei insbesondere die Besteuerung international tätiger Firmen. Der Ausschöpfungsgrad von deren Gewinnen darf deshalb nicht nur statisch und retrospektiv beurteilt werden. Mögliche, ja wahrscheinliche zukünftige Entwicklungen sind schon vor der USTR III angemessen zu berücksichtigen. Zu denken ist beispielsweise daran, dass kantonale Steuerprivilegierungen aufgegeben oder modifiziert werden müssen, um für Firmen eine Doppelbesteuerung zu vermeiden.

### **1.6 Solidarhaftung**

Beiträge der Geberkantone in den horizontalen Finanzausgleich dürfen zukünftig nicht mehr mit dem Argument, dass die Beiträge anderer Geberkantone wegfallen oder signifikant tiefer ausfallen werden, verändert werden. Vielmehr müssen solche Ausfälle und Reduktionen entweder vom Bund oder durch eine Senkung der Beiträge an die Nehmerkantone kompensiert werden, aber keinesfalls durch Beitragserhöhungen bei den übrigen Geberkantonen! Nehmerkantone mit plötzlichen Überschüssen (wie Bern 2013) werden auch nicht die Beiträge gekürzt.

### **1.7 Standesinitiative Schwyz**

Der wohl wichtigste Grund dafür, das „Schwyzer-Modell“ einzuführen, ergibt sich aus der Erkenntnis, dass die Nehmerkantone nahe der Schwelle zu den Geberkantonen nicht zwingend auf NFA-Ressourcenausgleichszahlungen angewiesen sind. Zum Gesamttotal ihrer Kantons- und Gemeindesteuern - sowie weiterer kantonaler Einnahmen - machen die NFA-Beiträge nämlich prozentual nur wenig aus. Ein solch kleiner Anteil kann durch Haushaltskorrekturen in aller Regel problemlos aufgefangen werden. Zudem kann ein Wegbleiben von nationalen Ausgleichsbeträgen Anlass dazu sein, eigene Anstrengungen in „Richtung Mehreinnahmen“ zu initiieren.

### **1.8 Abbau von Fehlanreizen**

Der Umstand, dass Kantone, welche sich „finanziell verbessern“, davon kaum profitieren, weil sich die entfallenden NFA-Beiträge mit den realisierten Mehreinnahmen (als Folge eigener Anstrengungen) nahezu decken, ist unsinnig und birgt die Gefahr, dass Lethargie statt Einsatz die Politik von Kantonen zu bestimmen beginnen könnte. Deshalb sind alle Einflüsse, welche Kantone an einer Stärkung ihrer eigenen Finanzkraft hindern könnten, zu eliminieren und im Gegensatz Anreize für eine Verbesserung zu schaffen.

## 1.9 Notventil

Die NFA ist reichlich „durchdeterminiert“ und insofern problematisch, als die Grundlagen für Beitragsleistungen im Jahre 1 auf durchschnittlichen Gegebenheiten von drei Vorjahren beruhen. Dies kann zur Folge haben, dass zum Beispiel bei massiven Steuereinbrüchen im Jahre 1 ein Kanton enorme Schwierigkeiten haben kann, seine NFA-Beiträge bezahlen zu können. Für eine solche Situation müsste die NFA-Gesetzgebung eine Ausnahmebestimmung enthalten des Inhaltes, dass beim Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände (Steuereinbrüche, Wegzug grösserer Steuerzahler, ausserordentlich hoher Zahlungsbedarf für Schäden aus aussergewöhnlichen Ereignissen usw.) der Bundesrat die Kompetenz hat, die Einschüsse in die Dotationsgefässe nicht mehr auf der Basis von zurückliegenden Steuereinnahmen, sondern auf der Basis der (mutmasslichen) Einnahmen des laufenden Jahres einzuverlangen. Es hätte dies eine Kürzung der Beiträge an die Nehmerkantone zur Folge, es sei denn, der Bund würde einen solchen Ausfall übernehmen.

## 1.10 Wasserzinse

Falls - entgegen unserer Meinung - die Wasserzinse nicht schon als „Ressourcen“ eingerechnet würden, wären sie zumindest dadurch zu berücksichtigen, dass der horizontale Finanzausgleichsbetrag der Geberkantone angemessen - um mehr als Fr. 113 Mio. - zu reduzieren ist. Der zusätzliche Reduktionsbetrag sollte - nach Massgabe der Wasserzinseinnahmen - bei der Festlegung der jährlichen NFA-Ansprüche derjenigen Nehmerkantone, die Wasserzinse erhalten, entsprechend berücksichtigt werden.

## 2. Frage 2

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass auf eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone zu verzichten sei?*

Nein. Zumindest 2 % der in einem Kanton generierten Bundessteuereinnahmen müssen ihm verbleiben, dies einerseits zur Deckung seines Aufwandes für die Erhebung der Bundessteuer und andererseits, weil sonst der verfassungsmässige Anspruch, an der Bundessteuer beteiligt zu sein, vollständig ausgehöhlt würde. Diese Verfassungswidrigkeit wird noch verstärkt, wenn der Bund mit einer solchen „Aushöhlung“ etwas finanziert, an welchem der betreffende Geberkanton auch nicht mit einem Franken profitiert, was bei der NFA der Fall ist.

Die Anliegen der Motionen von Ständerat Joachim Eder (14.3203) und Nationalrat Bruno Pezzatti (14.3169) sind deshalb in die Revision der NFA aufzunehmen.



### 3. Frage 4

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, das Ressourcenpotenzial sei weiterhin mit den bisherigen Steuerkategorien zu berechnen und somit auch die Wasserzinsen nicht einzubeziehen?*

Nein, Wasserzinse sind einzubeziehen. Funktional gesehen bewirken Steuereinnahmen und Wasserzinse bei der empfangenden öffentlichen Hand das gleiche. Sie dienen der Finanzierung von staatlichen Tätigkeiten ganz allgemein. Anders als beispielsweise Einnahmen aus Gebühren, Perimeterbeiträgen und ähnlichem werden Wasserzinse nicht für - in irgendwelcher Weise - „mit dem Wasser“ zusammenhängende Ausgaben ausgegeben, können also zweckfrei verwendet werden. Sie beeinflussen deshalb die Ressourcenstärke öffentlicher Gemeinwesen ganz direkt (siehe auch 1.10 Wasserzinse).

### 4. Frage 5

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial zusätzlich zum Faktor Beta nicht noch auf 70 Prozent zu reduzieren sind?*

Nein. Für eine Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial erachten wir sogar einen tieferen Prozentsatz (als 70 %) als richtig. Wir verweisen hierzu insbesondere auf die Ziffern 1.4 sowie 1.5 vorstehend.

### 5. Frage 6

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial sind neu nicht zu 50 Prozent, sondern weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?*

Keine Bemerkungen, ausser der, dass die tatsächlichen Gegebenheiten (wie hoch werden Grenzgängereinkommen tatsächlich besteuert?) eine andere Lösung nahelegen würden.

### 6. Frage 7

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass bei den Ausgleichszahlungen ressourcen-schwacher Kantone mit einer steuerlichen Ausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone keine Reduktion vorzunehmen sei?*

Nein, wir teilen diese Auffassung nicht. Ein Steuerwert von Nehmerkantonen, der nur dank Ausgleichszahlungen möglich ist, ist gegenüber den Geberkantonen unfair und schadet der Solidarität unter den Kantonen beträchtlich.

### 7. Frage 8

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Grundbeitrag des Lastenausgleichs mittels einer Fortschreibung analog dem im FiLaG vorgesehenen Verfahren festzulegen sei?*

Keine Bemerkungen.

### 8. Frage 9

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die Dotationen im geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleich weiterhin gleich hoch sein sollen?*

Eine gewisse Privilegierung des soziodemografischen Lastenausgleiches ist akzeptabel, dies verstärkt dann, wenn die Wasserzinse nicht zum Ressourcenpotential zählen sollten.

### 9. Frage 10

*Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Härteausgleich auf die dritte Vierjahresperiode nicht aufzuheben sei?*

Nein, der Härteausgleich ist abzuschaffen, und zwar bis spätestens 2016.

### 10. Frage 11

Vgl. Frage 10.

### 11. Frage 12

*Sehen Sie eine sachliche Notwendigkeit, zum jetzigen Zeitpunkt weitere Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen zu prüfen? Wenn ja, in welchen Gebieten?*

Tendenziell ist jede Aufgabenentflechtung richtig, wenn eine solche finanziell (mehr oder weniger) neutral oder kostensparend erfolgt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen  
FDP.Die Liberalen Zug

Jürg Strub  
Präsident

Kopie:  
Regierungsrat des Kantons Zug  
Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug