



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Eidgenössisches
Finanzdepartement (EFD)
3003 Bern

Zug, 29. Juni 2010 hs
2040 / 53

Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 – 2011

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 31. März 2010 hat das Eidgenössische Finanzdepartement alle Kantonsregierungen zum Vernehmlassungsverfahren zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 – 2011 mit Frist bis 2. Juli 2010 eingeladen.

Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Antrag 1:

Im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht für die Periode 2012 – 2016 ist der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen, den Wirkungen des Finanzausgleichs zugunsten schwacher Kantone und seiner Belastung der starken Kantone besonderes Augenmerk zu schenken. Der Kanton Zug erwartet, dass diese Aspekte im zweiten Wirksamkeitsbericht fundiert untersucht werden und ihnen eine hohe Bedeutung zugemessen wird. Die Aussage, wonach die Nehmerkantone hohe, die Geberkantone tiefe Steuerbelastungen aufweisen, trifft nur teilweise zu und ist im Wirksamkeitsbericht (S. 95) zu korrigieren.

Begründung:

In den vorliegenden ersten Wirksamkeitsbericht wurden von verschiedener Seite sehr hohe Erwartungen gesetzt, insbesondere da im Gesetzgebungsprozess zur NFA bei allen umstrittenen Punkten auf den Wirksamkeitsbericht verwiesen und damit die Hoffnung geweckt worden war, dass dieser die noch fehlenden Antworten liefern werde. Diese hohen Erwartungen haben sich leider nicht erfüllt. Der vorliegende Bericht erörtert zwar die technischen Grundlagen und ermöglicht eine Beurteilung von Teilaspekten des Finanzausgleichsystems. Bezüglich der Wirkungsbeurteilung sind jedoch grosse Einschränkungen angebracht. Wir denken dabei an das

Ziel, die Disparitäten zwischen den Kantonen zu reduzieren. Auch zu den Aspekten Aufgabenteilung und Zusammenarbeit sind kaum fundierte Aussagen möglich. Während bei gewissen Themenkreisen die aktuelle Datenlage keine Analysen zulässt, wurde teilweise versäumt, rechtzeitig die konzeptionellen und technischen Voraussetzungen zur Erhebung der Daten zu treffen.

Insbesondere die Vergleiche der nationalen und internationalen Steuerbelastungen und deren Entwicklung sind im Wirksamkeitsbericht nur spärlich abgehandelt. Aufgrund dieser unbefriedigenden Datenlage haben die Geberkantone auf eigene Kosten ein Gutachten bei der BAK Basel in Auftrag gegeben, welches die genannten Fragestellungen behandelt. Dieses Gutachten, welches die Geberkantone nach dessen Fertigstellung in geeigneter Weise veröffentlichen werden, zeigt unter anderem die Steuerbelastung der Kantone in diversen Kategorien (natürliche und juristische Personen). Dabei erweist sich eine der Grundannahmen der NFA als falsch, wonach die Nehmerkantone hohe, die Geberkantone tiefe Steuerbelastungen aufweisen. Die entsprechende Aussage auf S. 95 im Wirksamkeitsbericht ist deshalb zu korrigieren.

Antrag 2:

Es ist ein Mechanismus einzuführen, wonach der Ressourcenausgleich reduziert wird, sofern die Steuerbelastung eines Nehmerkantons den Durchschnitt der Geberkantone unterschreitet.

Begründung:

Der Kanton Zug unterstützt die Notwendigkeit und den Grundsatz des Finanzausgleichs. Ein gewisser Grad von interkantonaler Umverteilung ist insbesondere zur Wahrung der Akzeptanz der kantonalen Steuerautonomie von unbestrittener Bedeutung. Allerdings ist gerade diese Wirkung aufgrund der ersten Erfahrungen mit dem neuen Finanzausgleich ambivalent. Einerseits ist die Nutzung des gewonnenen finanzpolitischen Spielraums durch viele Kantone positiv hervorzuheben. Schliesslich ist ja u.a. auch der Abbau von Steuerdisparitäten eines der Ziele der NFA. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, dass Empfängerinnen und Empfänger von Finanzausgleichstransfers ihre Steuerbelastung teilweise massiv unter den Durchschnitt der Geberkantone reduzieren können und sich ihre vorteilhafte Position im Steuerwettbewerb von ressourcenstarken Kantonen finanzieren lassen. Zudem ist die NFA so konstruiert, dass eine verbesserte Finanzkraft der Nehmerkantone – entgegen häufiger Aussage – keine automatische Reduktion der Gesamtsumme des horizontalen Ressourcenausgleichs bewirkt. Die Belastung der Geberkantone bleibt weiterhin hoch, was zu einem Wettbewerbsnachteil führt. Die Problematik wird durch die aufgrund der lange zurückliegenden Bemessungsdaten verzögerte Wirkung des Ressourcenausgleichs weiter verschärft.

Selbstverständlich sind die Kantone in ihrer Steuerpolitik autonom und sollen dies auch bleiben. Allerdings soll eine riskante und aggressive Steuerpolitik nicht von den Mitbewerberinnen und Mitbewerbern finanziert werden müssen (die im Übrigen ihre Steuerpolitik von Anbeginn selbst finanziert haben). Wir halten dabei einen Mechanismus für denkbar, welcher die Höhe

des Ressourcenausgleichs für jene Kantone vermindert, deren steuerliche Ausschöpfung (siehe S. 71 des Wirksamkeitsberichts) unter dem durchschnittlichen standardisierten Steuersatz der finanzstarken Kantone (Durchschnittssteuersatz) liegt. Die Verminderung entspricht der Differenz zwischen dem effektiven Steuerertrag und demjenigen, der mit diesem Durchschnittssteuersatz erzielt würde. Übersteigt die Differenz die Mittel, die für diesen Kanton errechnet wurden, werden diese vollständig gekürzt.

2. Zu den Einzelfragen

Antrag 3 (zu Frage 1):

Wir stimmen der auf zwei Jahre befristeten rückwirkenden Korrektur nachträglich festgestellter Fehler zu, sofern diese eine gewisse Erheblichkeitsgrenze überschreiten. Die Erheblichkeitsgrenze soll jedoch keinen prozentualen Bezug zu den Ressourcenpotenzialen der Kantone herstellen, sondern so festgelegt werden, dass Fehler dann korrigiert werden, wenn sie eine Änderung der Ausgleichszahlungen je Einwohner um mehr als Fr. 50 zur Folge haben.

Begründung:

Trotz der Bedeutung der Planungssicherheit und der Zielsetzung, die Qualität der von den Kantonen gelieferten Daten zu verbessern, erscheint angesichts der Erfahrungen und Präzedenzfälle der vergangenen Jahre eine eingeschränkte Fehlerkorrektur zweckmässig. Auch die im Wirksamkeitsbericht genannten rechtlichen Bedenken gegenüber einem völligen Ausschluss der Fehlerkorrektur erscheinen uns nachvollziehbar. Die eingeschränkte und zeitlich eng befristete Fehlerkorrektur wird durch eine Erheblichkeitsgrenze und eine zeitliche Limitierung auf zwei Jahre zweckmässig umgesetzt.

Die vorgeschlagene Limite für die Erheblichkeitsgrenze von 0,35% des Ressourcenpotenzials erachten wir hingegen als zu hoch. Eine Limite, die dazu führt, dass fehlerhafte NFA-Ausgleichszahlungen je nach Kanton gemäss Tabelle 14 des Wirksamkeitsberichts erst ab einer Höhe von über Fr. 25 (ZG), 34 (SG), 49 (AG), 65 (GE) oder gar 173 (ZH) Mio. nachträglich korrigiert werden können, dürfte weder verhältnismässig noch politisch ausgewogen sein. Sie gefährdet die Glaubwürdigkeit der NFA. Die Limite sollte daher wesentlich tiefer angesetzt werden.

Der «Wert» bzw. die «Erheblichkeit» eines Fehlers soll überdies nicht vom Ressourcenpotenzial abhängen – wodurch die ressourcenstarken Kantone bei einem allfälligen, unter Umständen ohne eigenes Verschulden entstandenen Fehler stärker bestraft würden als die ressourcenschwachen. Die Erheblichkeitsgrenze soll in allen Kantonen pro Kopf gleich sein. Anstelle einer für alle Kantone einheitlichen prozentualen Abweichung des Ressourcenpotenzials von 0,35% ziehen wir deshalb als Schwelle die Änderung des Ressourcenpotenzials proportional zur Bevölkerung in der Höhe von Fr. 50 pro Kopf vor. Damit ergibt sich für alle Kantone eine geringere Erheblichkeitsgrenze als im Wirksamkeitsbericht vorgeschlagen.

Zum Datenerhebungsprozess (Ziffer 3.1 des Wirksamkeitsberichts) und zu den Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität (Ziffer 3.3 des Wirksamkeitsberichts) ist anzumerken, dass sich der Datenerhebungsprozess sehr gut eingespielt hat und der direkte Kontakt mit der Abteilung Statistik der ESTV aus Sicht der kantonalen Steuerverwaltung reibungslos funktioniert.

Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Daten für die Kantone von grosser Wichtigkeit sind. Es sind die Kantone, welche für die einwandfreie Qualität der Daten die Verantwortung tragen. Die Kantone unterzeichnen das Testat, welches die Richtigkeit der von der ESTV bearbeiteten und allenfalls korrigierten Daten bestätigt. Nach Erhalt des Testats verarbeitet die ESTV die Daten in einem zweiten Arbeitsschritt (z.B. Berechnung der Faktoren Alpha, Beta, Delta). Insbesondere auch für diesen zweiten Arbeitsschritt müssen Transparenz und Nachvollziehbarkeit ebenfalls vollständig gelten. Können die Kantone die im zweiten Arbeitsschritt verarbeiteten Daten nicht **lückenlos** nachvollziehen, so können sie das kantonale Ressourcenpotenzial nicht überprüfen und die Glaubwürdigkeit der NFA wäre bald in Frage gestellt. Der enge Zeitplan im Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsprozess zwingt zusätzlich zu einer schnellen und reibungslosen Organisation. Wir begrüssen deshalb ausdrücklich, dass weitere Verbesserungen in diesem Bereich vorgesehen sind, welche einen lückenlosen Nachvollzug sowohl der eingereichten und allenfalls korrigierten als auch der anschliessend verarbeiteten Daten erleichtern.

Antrag 4 (zu Frage 2):

Die Abweichung von der Haushaltsneutralität 2008 Bund/Kantone ist durch den Bund zu kompensieren. Wir verlangen sowohl eine permanente jährliche Erhöhung von 100 Mio. Franken als auch eine rückwirkende Kompensation der viermal 100 Mio. Franken für die erste NFA-Periode 2008 – 2012.

Begründung:

Bereits im Brief vom 18. September 2009 beantragte und begründete die FDK-Plenarversammlung dem Vorsteher EFD, im Rahmen der Neufestlegung der Grundbeiträge für den Ressourcen- und Lastenausgleich ab 2012 den vertikalen Finanzausgleich um 100 Mio. Franken pro Jahr permanent zu erhöhen. Für die Kompensation der viermal 100 Mio. Franken, welche den Kantonen in der laufenden Vierjahresperiode entgangen sind bzw. entgehen, ist in der nächsten Vierjahresperiode eine zusätzliche temporäre Erhöhung der Dotierung vorzusehen.

Die Abweichung von 4% ist erheblich. Der Bund hat in der Vergangenheit (insbesondere mit dem Stabilisierungsprogramm 98) bereits eine Mehrbelastung der Kantone von rund 500 Mio. Franken hervorgerufen. Damals waren die Kantone bereit, diese Mehrbelastung hinzunehmen, aufgrund des Versprechens, dass der Bund sie bei der Einführung NFA durch ein stärkeres finanzielles Engagement kompensieren wird. Der Bund ist hingegen nur in der Höhe des Härteausgleichs (244 Mio. Franken) von der Haushaltsneutralität abgewichen, also in unzureichendem Umfang. Zur Umsetzung vgl. Antrag 3.

Antrag 5 (zu Frage 3):

Die rückwirkende Korrektur der viermal 100 Mio. Franken soll anteilmässig zu Gunsten aller Kantone verteilt werden. Die permanente jährliche Erhöhung CHF 100 Mio. Franken p.a. soll vollumfänglich zur Erhöhung der Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) eingesetzt werden.

Eventualantrag:

Alternativ ist eine Erhöhung der vertikalen Finanzausgleichsgefässe durch den Bund im Betrag gemäss Antrag 2 denkbar, wobei diese Erhöhung bei der Berechnung der Beitragsgrenze der ressourcenstarken Kantone nicht berücksichtigt werden darf.

Begründung:

Der Kanton Zug bevorzugt eine rückwirkende Korrektur, welche die Gleichbehandlung aller Kantone gewährleistet. Dies könnte mittels einer separaten Rückerstattung an alle Kantone erfolgen oder einer entsprechenden Reduktion der Kantonsbeiträge an den Härteausgleich.

Die Forderung, dass die permanente jährliche Erhöhung um 100 Mio. Franken p.a. für den SLA verwendet werden soll, ist insbesondere vor dem Hintergrund von Antrag 8 zu sehen. Die Mittel aus der Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität kann dazu dienen, das Verhältnis zwischen GLA und dem SLA gemäss dem Gutachten Ecoplan anzupassen, wodurch die absolute Reduktion der GLA-Transfers für die betroffenen Kantone limitiert werden kann.

Sofern eine andere Variante gewählt wird, muss diese so ausgestaltet sein, dass **eine Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone ausgeschlossen** ist. Diese Bedingung ist durch die Tatsache begründet, dass der Bund im Vergleich zur Gesamtheit **aller** Kantone um 100 Mio. Franken bessergestellt wurde. Eine Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone wäre gestützt auf dieses Ergebnis nicht zu rechtfertigen.

Antrag 6 (zu Frage 4):

Der Grundbeitrag des vertikalen Ressourcenausgleichs 2012 – 2015 ist analog zu (Art. 5 Abs. 2 FiLaG) fortzuschreiben. Hingegen ist der Grundbeitrag des horizontalen Ressourcenausgleichs auf die verfassungsmässige Untergrenze von Zweidritteln des vertikalen Ressourcenausgleichs zu beschränken.

Begründung:

Im Grundsatz ist das in Art. 5 Abs. 2 FiLaG verankerte Prinzip der Fortschreibung der Grundbeiträge des vertikalen Ressourcenausgleichs auch im Jahr der Neudotierung identisch anzuwenden. Der ursprünglich willkürlich festgelegte Beitrag der Geberkantone von 70% des vertikalen Ressourcenausgleichs ist inzwischen bereits auf 71,7% (Ressourcenausgleich 2010) angestiegen, mit weiter steigender Tendenz. Die bisher nur dürftig nachweisbaren Wirkungen des Ressourcenausgleichs rechtfertigen diesen Anstieg nicht. Der Grundbeitrag des horizontalen

Ressourcenausgleichs ist deshalb mit dem verfassungsmässigen Minimum von $\frac{2}{3}$ des Bundesbeitrags zu dotieren, zumal die ressourcenstarken Kantone in überdurchschnittlichem Ausmass von den Wirkungen der Finanzkrise betroffen sind.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Finanzkraftunterschiede gemäss dem Konzept der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage überzeichnet werden. Das im Wirksamkeitsbericht S. 111 zitierte Gutachten der BAK Basel bestätigt zwar, dass sich ein weitgehend übereinstimmendes Bild von Wirtschaftskraft und Ressourcenindex ergibt. Indem im BAK-Gutachten alle Vergleichsgrössen indexiert werden, wird jedoch ausgeblendet, dass die Bandbreite beim Ressourcenindex deutlich weiter auseinander liegt, als bei anderen verglichenen Messgrössen. Die Unterschiede der Wirtschaftskraft werden dadurch verzerrt; die auf dieser Basis berechneten Beiträge fallen folglich zu hoch aus.

Gemäss Kapitel 4, Volatilität der Beiträge des Ressourcenausgleichs, wird die Volatilität der Beiträge anhand der Durchschnittswerte beurteilt. Dies verzerrt die Realität in der kantonalen Praxis erheblich. Anhand der Werte 2009 und 2010 ist zu erkennen, dass beispielsweise die Belastung des Kantons Schwyz für den Ressourcenausgleich von 50 auf 61 Mio. Franken – also um 22% ansteigt. Eine um 22% höhere Belastung von einem Jahr auf das andere, die übrigens nicht einmal ein halbes Jahr vor dem neuen NFA-Jahr bekannt wird, ist erheblich. Wenn nun im Bericht nur mit Durchschnittswerten gerechnet wird, stellt dies die Realität in den Kantonen falsch dar.

Obwohl die politische Steuerbarkeit des Finanzausgleichsystems ein erklärtes Ziel der NFA war, soll nun alles möglichst unverändert fortgeschrieben werden. Entsprechend bedauern wir, dass die teilweise eher zufällig entstandenen Modellannahmen der NFA wie das Verhältnis von horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich oder auch das Verhältnis SLA/GLA im Wirksamkeitsbericht nicht kritisch hinterfragt werden. Der vorliegende Bericht wäre unseres Erachtens der richtige und vorgesehene Zeitpunkt für eine neue Würdigung (siehe auch Antrag 8).

Antrag 7 (zu Frage 5):

Der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2012 – 2015 ist analog zu Art. 9 Abs. 2 FiLaG fortzuschreiben.

Begründung:

Die Fortschreibung des Lastenausgleichs stützt sich auf die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise. Die Fortschreibung des Gesamtvolumens der Grundbeiträge des Lastenausgleichs 2012 – 2015 kann unverändert weitergeführt werden. Vorbehalten bleibt die Kompensation der postulierten Haushaltsneutralität gemäss Antrag 3.

Antrag 8 (zu Frage 6):

Das Verhältnis zwischen soziodemografischem (SLA) und geografisch-topografischem Lastenausgleich (GLA) soll gemäss dem technischen Ergebnis des Wirksamkeitsberichts auf 27% (GLA) und 73% (SLA) angepasst werden.

Begründung:

Der Wirksamkeitsbericht verwendet zur Bestimmung der Sonderlasten der Kantone die Ergebnisse des Gutachtens der Firma Ecoplan. Bereits in der Projektphase wurde die Dotierung der Lastenausgleichsinstrumente nach der identischen Methode evaluiert. Die 3. NFA-Botschaft (BBI 2007, S. 676) stellte damals ein Verhältnis von geografisch-topografischen Sonderlasten in der Höhe von 28% und von soziodemografischen Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur und der Kernstädte von insgesamt 72% fest. Dieses Verhältnis hat sich grundsätzlich auch im Wirksamkeitsbericht bestätigt. Die soziodemografischen Sonderlasten haben vergleichsweise sogar leicht zugenommen. Das Verhältnis beträgt demnach 27% für die geografisch-topografischen und 73% für die soziodemografischen Sonderlasten. Dieses bestätigte Ergebnis über das Verhältnis der Sonderlasten muss sich auf die Dotierung der Lastenausgleichsinstrumente auswirken. Die Dotierung der Grundbeiträge von GLA und SLA ist daher anzupassen.

Die je hälftige Aufteilung der Mittel auf die Ausgleichstöpfle SLA und GLA war in der ersten NFA-Botschaft als schematische Modellberechnung entworfen worden, weil damals noch keine statistischen Grundlagen zur Verfügung standen. In der ersten NFA-Botschaft wurde aber folgendes versprochen (1. NFA-Botschaft vom 14. November 2001, S. 2389): «...bis zur Inkraftsetzung der NFA werden die statistischen Grundlagen jedoch so weit verbessert sein, dass eine allfällige Anpassung der Dotierungen auf einer gesicherten Basis vorgenommen werden kann.» Obwohl 2004 mit dem Gutachten von Ecoplan die statistischen Grundlagen vorhanden waren, erfolgte keine Anpassung. In der dritten Botschaft wurde eine Änderung mit Vorliegen des Wirksamkeitsberichts versprochen – dieser Zeitpunkt ist nun gekommen. Eine sachlich korrekte und transparente Umsetzung der NFA liegt im Interesse der Zielsetzungen der NFA.

Antrag 9 (zu Frage 7):

Die Dauer des Härteausgleichs ist zu verkürzen.

Begründung:

Der Härteausgleich dient denjenigen Kantonen, die vom abgelösten Finanzausgleich begünstigt waren. Der Härteausgleich ist ein systemfremdes Instrument des Übergangs zur NFA und dessen Dauer ist mit 28 Jahren so lang, dass die Gefahr seiner Perpetuierung besteht. Damit die NFA rascher ihre Wirkungen entfalten kann, muss die Dauer dieses Instruments verkürzt werden.

Antrag 10 (zu Frage 8):

Kantone, deren Ressourcenindex die Grenze von 100 überschreitet, sollen gemäss geltendem Recht keine Härteausgleichstransfers mehr erhalten.

Begründung:

Wenn ein Kanton die Grenze von 100 Punkten des Ressourcenindex überschreitet, soll er gemäss geltender Regelung in Art. 19 Abs. 6 FiLaG seinen Anspruch auf Zahlungen aus dem Härteausgleich verlieren. Die Regelung des Härteausgleichs ist ausdrücklich darauf ausgelegt, dass die Transfers mit der Zeit auslaufen und das neue Ausgleichssystem seine Wirkung entfalten kann. Das Auslaufen erfolgt einerseits durch die nominale Fixierung der Dotierung und durch die lineare Reduktion der Transfers nach acht Jahren. Die Regelung, dass Kantone mit Ressourcenindex grösser als 100 Punkte ihren Anspruch auf Härteausgleich verlieren, ist ebenfalls im Kontext des Auslaufens einer Übergangsbestimmung zu sehen.

Antrag 11 (zu Frage 9):

Es ist eine individuelle Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone einzuführen. Sofern diese Grenze überschritten wird, sind die Ausgleichsleistungen der Nehmerkantone anteilmässig zu reduzieren.

Begründung:

Der Ressourcenausgleich ist in der heutigen Form so konstruiert, dass Veränderungen bei einem Geberkanton zu grossen Mehr- bzw. Minderbelastungen bei anderen Geberkantonen führen können. Diese Schwankungen können zu unverhältnismässigen Mehrbelastungen für einzelne Kantone führen, die letztendlich die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Kantone beeinträchtigen. Eine solche Entwicklung schadet der Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes.

Obwohl im Wirksamkeitsbericht festgehalten wird, es lägen keine neuen Erkenntnisse vor, welche die Einführung einer Belastungsobergrenze rechtfertigten (S. 109), so erscheint es aufgrund der bereits bekannten massiven finanziellen Auswirkungen der Finanzkrise (mit den entsprechenden Verwerfungen für die einzelnen Geberkantone) dringend erforderlich, diese aktuellen Entwicklungen in die Beurteilung einzubeziehen und die entsprechenden Zahlen vorzulegen.

Die Auswirkungen der Belastungsobergrenze und einer allfälligen Reduktion der Ausgleichsleistungen können vermindert werden, wenn der Ressourcenausgleich wirksamer gestaltet wird. Im Jahr 2010 erhalten beispielsweise Kantone, deren Ressourcenindex über 95 liegt, insgesamt 35 Mio. Franken Ressourcenausgleich, während die ressourcenschwächsten Kantone die Mindestausstattung 85 nicht oder nur knapp erreichen.

Antrag 12 (zu Frage 10):

Die Anpassung der Besteuerung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Ressourcenpotenzial lehnen wir ab.

Begründung:

Die Reduktion der Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen ist im Vergleich mit Zupendlern im innerschweizerischen Verkehr nicht angebracht: solche verursachen am Ort ihres Arbeitsplatzes Lasten, aber infolge des Prinzips der Besteuerung am Wohnort können sie im Unterschied zu Grenzgängern steuerlich vom Arbeitsplatzort überhaupt nicht belangt werden. Die im innerschweizerischen Verhältnis bestehende Möglichkeit der Lastenabgeltung vermag dies nicht ausreichend zu kompensieren.

3. Weitere Anträge und Bemerkungen

Antrag 13:

Der Wirksamkeitsbericht muss auch Untersuchungen zur künftigen Entwicklung der Ausgleichsbeiträge und zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf die Volatilität des Systems enthalten.

Begründung:

Der Wirksamkeitsbericht enthält lediglich eine Ex-Post-Betrachtung, eine Ex-Ante-Einschätzung fehlt. Die Ausgleichsgefässe werden jedoch nicht vier Jahre zurück, sondern für vier Jahre in die Zukunft neu festgelegt. Im Wirksamkeitsbericht und in den Entscheidungsgrundlagen der Bundesversammlung muss deshalb auch eine Betrachtung der Zukunft vorgenommen und die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Volatilität des Systems gewürdigt werden. Entwicklungen, wie beispielsweise die ausfallenden Steuererträge aus der Direkten Bundessteuer im Kanton Zürich der Jahre 2009 und 2010, werden zu deutlichen Veränderungen der zukünftigen Beiträge und Ausgleichsleistungen führen. Im vorliegenden Wirksamkeitsbericht wird dies mit keinem Wort erwähnt. Wir erwarten, dass in der bundesrätlichen Botschaft an die eidgenössischen Räte zur Neudotierung der Finanzausgleichsgefässe an geeigneter Stelle eine Beurteilung der zukünftigen Entwicklungen und der damit verbundenen Schwankungen für die Kantone vorgenommen wird. Die Grundlagen dazu sind mit dem von der FkF in Zusammenarbeit mit der BAK Basel entwickelten Schätzmodell vorhanden.

4. Weitere Bemerkungen

Zu Ziffer 6.2.2, Nationalstrassen:

Der Kanton Zug hat mit Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen nichts mehr zu tun. Er ist einer der wenigen Kantone, die in dieses Geschäft nicht einbezogen sind. Aus Sicht des Kantons Zug lässt sich nicht sagen, ob Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen preisgünstiger erfolgen als vorher. Die Effizienz- und Effektivitätsgewinne sind insgesamt nicht beurteilbar.

Zu Ziffer 6.2.3 Behinderteninstitutionen

Die Aussagen unter 6.2.3 Behinderteninstitutionen bzw. überhaupt zu den von der NFA betroffenen Bereichen (S. 85 – 92) sind im Vergleich zu den detaillierten Ausführungen im ersten Teil des Berichts (bis S. 85) äusserst kurz gehalten.

Es ist ungünstig, dass das Kapitel 6.2.3 Behinderteninstitutionen nicht besser und klarer in die Bereiche «Sonderschulung» und «Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten» (Erwachsene mit Behinderung) aufgeteilt werden. Dies würde die Möglichkeit bieten, die Ergebnisse unter die jeweiligen Titel zu setzen.

Der Detaillierungsgrad bezüglich Zwischenergebnissen ist im Bereich Erwachsene (Behindertenkonzept, durch den Bundesrat zu genehmigen) bedeutend höher als beim Schulwesen (Sonderschulkonzepte, kantonal zu genehmigen).

Zu Ziffer 6.3, Einführung von Programmvereinbarungen (und Kapitel «Übersicht», S. 12, 5. Abschnitt):

Im Grossen und Ganzen schildert der Wirksamkeitsbericht die Vor- und Nachteile von Programmvereinbarungen anschaulich. Er hebt hervor, dass es um eine Anfangsphase geht, aus der die nötigen Lehren zu ziehen sind. Aufgrund des teilweise enormen administrativen Aufwands hat sich die Erwartung, wonach die Programmvereinbarungen eine Vereinfachung gegenüber Einzelverfügungen bringen, noch nicht erfüllt (Ausnahme: Waldbereich).

Für die vier Waldprogramme des Kantons Zug lassen sich die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung als zufriedenstellend erachten.

Tatsache ist hingegen, dass die Einführung der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege grosse Schwierigkeiten bereitete. Die vom Bund erlassenen Weisungen über die Prioritäten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege, die Richtlinien über Finanzhilfen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege sowie die mit 16 Monaten Verspätung abgeschlossene Programmvereinbarung zeigten fundamentale Probleme. Das Bundesamt für Kultur startete den Prozess viel zu spät und ging nicht oder nur sehr zögerlich auf die Vorbehalte der Kantone ein. Zwischen der eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, welche in der Regel globale Finanzhilfen und nur im Ausnahmefall Einzelgeschäfte vorsieht, und dem Entwurf der Programmvereinbarung, die auf Einzelgeschäften beruht, besteht ein grundsätzlicher Widerspruch. Das neue System ist eine unglückliche Vermischung aus alten Einzelverfügungen und Globalzahlungen. Die Programmvereinbarung ist in einzelnen Punkten auch nicht praktikabel. So ist eine verbindliche Auflistung der beitragsberechtigten Objekte zu Beginn der 4-jährigen Laufzeit der Programmvereinbarung nicht umsetzbar, da eine derartige Voraussage gar nicht gemacht werden kann. An dieser Tatsache ändert auch die nach langen Diskussionen zugestandene Möglichkeit einer einmaligen Korrektur nach zwei Jahren Laufzeit der Programmvereinbarung nichts. Zudem ist das Verfahren administrativ aufwändiger und wird damit einem zentralen Anspruch der NFA, einer administrativen Vereinfachung der Abläufe, nicht gerecht. Die Programmvereinbarung ist für die Periode 2012 – 2015 umfassend zu überarbeiten (globale Finanzhilfen, strategische Ziele).

Es ist daher festzuhalten, dass das neue Instrument der Programmvereinbarung zwei Jahre nach Einführung der NFA noch immer einen experimentellen Charakter hat.

Fazit:

Der Kanton Zug steht hinter den Grundprinzipien des Föderalismus und ist bereit, einen grossen solidarischen Beitrag zugunsten der ressourcenschwachen Kantone zu leisten. Das System ist jedoch mit Sicherungen zu versehen, so dass die Wirtschaftsmotoren der Schweiz nicht geschwächt werden – was einen beachtlichen volkswirtschaftlichen Schaden für die ganze Schweiz zur Folge hätte. Um die längerfristige Akzeptanz zu sichern, darf die Solidarität nicht einseitige Züge tragen. Angesichts der massiven finanziellen Auswirkungen der Finanzkrise, der konjunkturellen Unsicherheiten und der Eurokrise gilt es ein Zeichen zu setzen, dass auch die Anliegen der Geberkantone ernst genommen werden.

Abschliessend danken wir für die Gelegenheit der Stellungnahme und stehen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Zug, 29. Juni 2010

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin
Landammann

Tino Jorio
Landschreiber

Kopie an:

- fred.bangerter@efv.admin.ch
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- alle Direktionen
- Staatskanzlei