Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bernerhof
3003 Bern

Zug, 19. Juni 2018 hs

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. März 2018 haben Sie die Kantone eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2016–2019 und den damit verbundenen Anpassungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich Stellung zu nehmen.

Im Wesentlichen stellt der Kanton Zug die gleichen Anträge wie die Konferenz der NFA-Geberkantone:

1) Der Kanton Zug unterstützt das integrale Gesamtpaket der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Optimierung des NFA.
2) Die Zustimmung gilt für das integrale Gesamtpaket. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so wird der Kanton Zug eine Neubeurteilung vornehmen und seine Zustimmung wahrscheinlich widerrufen.
3) Dem Optimierungsvorschlag des Bundesrats gemäss Frage 3 kann der Kanton Zug zustimmen.
4) Der Kanton Zug erwartet, dass der Bund im Rahmen der Botschaft eine Lösung für die Aufteilung der frei werdenden Bundesmittel vorschlägt, die den Eckwerten der KdK entspricht.
5) Sollte sich keine Zustimmung für das integrale Gesamtpaket der KdK finden lassen, betrachtet der Kanton Zug dies als klaren Affront gegen jene Kantone, welche die Basis für den nationalen Wohlstand bilden. Solidarität – welche keine Einbahnstrasse sein kann – und nationaler Zusammenhalt wären diesfalls nur noch leere Worte. Der Kanton Zug müsste sich in diesem Fall überlegen, inwiefern er in nationalen Gremien überhaupt noch mitwirken will, wenn seine berechtigten Anliegen komplett ignoriert werden. In diesem Fall vertritt er eventualiter folgende Positionen:
    1. Reduktion der Überdotation, so dass das im FiLaG angestrebte Mindestziel von 85 Indexpunkten gerade erreicht wird;
    2. Verminderung der Solidarhaftung, so dass die Beiträge der einzelnen NFA-Geberkantone nicht mehr derart stark aufgrund der Entwicklung in den anderen Kantonen schwanken;

3. Reduktion des Gewichts der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenausgleich, so dass die effektiv tiefere Ausschöpfbarkeit korrekt abgebildet wird;
4. Ausbau des Soziodemographischen Lastenausgleichs (SLA) wenigstens im Umfang, wie er im integralen Gesamtpaket der KdK vorgesehen ist;
5. Aufhebung des Härteausgleichs.
6. Um die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone korrekt zu erfassen, müssen alle wesentlichen Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen (bspw. Wasserrechts- und Nutzungskonzessionen, Wasserentnahme aus Gewässern, Schürfungsrechte) im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden.

6) Der Kanton Zug erwartet, dass die Wirkungen des Systemwechsels – insbesondere auch in Zusammenhang mit den NFA-Anpassungen im Rahmen der Steuervorlage 17 – im vierten NFA-Wirksamkeitsberichts umfassend geprüft werden. Die Überprüfung ist in Art. 46 FiLaV zu verankern.

1. Allgemeine Bemerkungen

Seit 2012 wächst seitens der ressourcenstarken Kantone und ihrer Steuerzahlerinnen und Steuerzahler das Unverständnis über die Entwicklung der Finanzausgleichszahlungen, weil

- die Dotation des Ressourcenausgleichs und der Abschöpfungssatz zunehmen, obwohl das anzustrebende Mindestausstattungsziel von 85 Ressourcenindexpunkten immer klarer übertroffen wird,
- zahlreiche ressourcenschwache Kantone ihre steuerliche Ausschöpfung markant senken konnten, wogegen die Wirtschaftszentren (ZH, BS, GE, VD) ihre steuerliche Ausschöpfung nicht reduzieren konnten und ihre steigenden Kernstadtlasten weitgehend selber finanzieren müssen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat nach langwierigen und umfassenden Diskussionen einen Kompromiss für die Optimierung des NFA erarbeitet, der von 21 Kantonen getragen wird.
Die KdK verabschiedete am 17. März 2017 die folgenden Eckwerte zur Optimierung des NFA im Sinne eines integralen Gesamtpakets:

(1) Neu soll eine gesetzlich garantierte Mindestausstattung eingeführt werden. Der bisherige Richtwert (85 Prozent) wird durch einen Fixwert ersetzt: Die garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons wird auf 86,5 Prozent des schweizerischen Durchschnitts angehoben.
(2) Die Einzahlung des Bundes wird beim verfassungsmässigen Maximum festgelegt. Weiter wird vorgeschlagen, die Einzahlung des Bundes in den Ressourcenausgleich auf 150 Prozent – das verfassungsmässige Maximum – anzuheben (heute: 147 Prozent). Auch dieser Wert soll gesetzlich verankert werden.

(3) Eine Übergangsperiode von drei Jahren federt den Wechsel zum neuen System ab. Die Mindestausstattung von 86,5 Prozent soll in gleichmässigen Jahresschritten erreicht werden.
(4) Die Entlastung des Bundes wird voll zugunsten der Kantone eingesetzt. Während der Übergangsperiode soll die Entlastung des Bundes je zur Hälfte für den soziodemografischen Lastenausgleich und für die ressourcenschwachen Kantone verwendet werden. Dieser Mitteleinsatz hilft mit, den Wechsel vom bisherigen zum neuen System des Ressourcenausgleichs zu bewältigen. Nach Abschluss der Übergangsperiode soll die Entlastung des Bundes zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich eingesetzt werden.

Die Konferenz der Geberkantone hat der Optimierung des NFA im Sinne eines integralen Gesamtpakets zugestimmt. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so haben die NFA-Geberkantone und damit auch der Kanton Zug angekündigt, eine Neubeurteilung vorzunehmen und ihre Zustimmung gegebenenfalls zu widerrufen. Mit Ihrer Zustimmung kommen die NFA-Geberkantone den ressourcenschwachen Kantonen weit entgegen: Sie tragen mit der höheren und fixierten Mindestausstattung langfristig finanzielle Risiken. Bei einer Zunahme der Disparitäten würde die Ausgleichssumme rascher und stärker steigen als im heutigen System. Die Konferenz gewichtet jedoch den Gesamtkompromiss stärker als dieses Risiko und begrüsst insbesondere, dass in Zukunft die Ausgleichssumme nicht mehr politisch, sondern technisch bestimmt wird. Sie erwartet jedoch, dass die NFA-Fachgruppe Wirksamkeitsbericht im Rahmen des vierten Wirksamkeitsberichts 2020–2025 die Wirkungen des Systemwechsels umfassend prüft. Dies mit besonderem Fokus auf den Strukturbruch, der infolge der parallelen Reform des NFA im Rahmen der Steuervorlage 17 auftritt.

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung zum NFA-Wirksamkeitsbericht hat der Bundesrat am 9. März 2018 kommuniziert, dass er die im Ressourcenausgleich garantierte Mindestausstattung in der Höhe von 86,5 Prozent des Schweizer Mittels einführen möchte. Im Wirksamkeitsbericht stimmt er den ersten drei Eckwerten der KdK zu. Offen lässt der Bundesrat hingegen, was mit den frei werdenden Mitteln des Bundes geschehen soll. Gemäss Berechnungen des Bundes würde die Überdotation von gut 930 Millionen Franken infolge der neuen Methodik um rund 500 Millionen Franken reduziert, wovon rund 280 Millionen Franken dem Bund zugutekämen.

Der Kanton Zug erwartet, dass sich auch der Bundesrat unmissverständlich für die Optimierung des NFA gemäss dem integralen Paket der KdK ausspricht, inklusive dem Einsatz der frei werdenden Mittel zugunsten der Kantone. Ist diese Voraussetzung gegeben, so wird der Kanton Zug das Paket mittragen.

Wird das integrale Paket abgeändert, so besteht die Gefahr, dass wie im Jahr 2015 erneut eine kontroverse Debatte mit erheblichen Spannungen und Verteilkämpfen im Bundesparlament und zwischen den Kantonen entsteht. Der Kanton Zug ist der Meinung, dass es dieses Szenario zu verhindern gilt. Es wäre besonders gefährlich im gegenwärtigen Kontext der Steuervorlage 17,

für deren Erfolg ein kompromissbereites und geeintes Auftreten von Bund, Kantonen und Gemeinden unabdingbar ist.

2. Positionen des Kantons Zug für den Fall des Scheiterns des Gesamtpakets

Sollte sich keine Zustimmung für das integrale Gesamtpaket der KdK finden lassen, betrachtet der Kanton Zug dies als klaren Affront gegen jene Kantone, welche die Basis für den nationalen Wohlstand bilden. Solidarität – welche keine Einbahnstrasse sein kann – und nationaler Zusammenhalt wären diesfalls nur noch leere Worte. Der Kanton Zug müsste sich in diesem Fall überlegen, inwiefern er in nationalen Gremien überhaupt noch mitwirken will, wenn seine berechtigten Anliegen komplett ignoriert werden. In diesem Fall vertritt er eventualiter folgende Positionen:

Im Übrigen verweist der Kanton Zug auf die folgenden Grundpositionen, welche bei einer fehlenden Einigung in den Diskussionen berücksichtigt werden müssten (vgl. auch NFA-Wirksamkeitsbericht 2016-2019, S. 131 f.):

1) <u>Reduktion der Überdotation</u>
   Die ressourcenstarken Kantone stehen zu den Zielen des Finanzausgleichs und zur angestrebten Mindestausstattung von 85 Indexpunkten. Eine Umverteilung, welche darüber hinausgeht, wird jedoch nicht vom FiLaG verlangt. Die Grundbeiträge des Bundes und der ressourcenstarken Kantone wären deshalb so festzulegen, dass damit in der laufenden Periode des Wirksamkeitsberichts, vorliegend der Periode 2016–2019, gerade das angestrebte Mindestziel von 85 Punkten erreicht worden wäre. Basierend auf dem Beitragsjahr 2018 wäre die Dotation um rund 930 Millionen Franken zu reduzieren.
2) <u>Verminderung der Solidarhaftung</u>
   Im heutigen NFA führt eine starke Veränderung des Ressourcenpotenzials in einem Kanton zu erheblichen Beitragsschwankungen in anderen Kantonen. Die ressourcenstarken Kantone haften solidarisch für den Gesamtbeitrag in den horizontalen Ressourcenausgleich. Auch die Beiträge der Nehmerkantone können aufgrund von Entwicklungen in anderen Kantonen stark schwanken. Es ist daher ein einfacheres System anzustreben. Dieses soll die Solidarhaftung für Geber- und Nehmerkantone mildern und paradoxe Ergebnisse verhindern.
3) <u>Reduktion des Gewichts der juristischen Personen</u>
   Eines der Ziele des Finanzausgleichs besteht darin, dass alle Kantone über minimale finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Da das Steuerpotenzial der juristischen Personen nicht gleich ausgeschöpft werden kann wie bei den natürlichen Personen, wird das Steuerpotenzial der juristischen Personen im heutigen System überschätzt. Zur korrekten Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit der Steuerpotenziale soll eine Korrektur vorgenommen werden. Die Gewinne der juristischen Personen sollten deshalb – entsprechend ihrer tatsächlichen Ausschöpfung – mit einem Reduktionsfaktor in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet werden.

4) Ausbau des soziodemographischen Lastenausgleichs
Die Zentrumskantone bezahlen heute ihre Sonderlasten zum grössten Teil selber und müssen gleichzeitig hohe Beiträge in den Ressourcenausgleich zahlen. Die KdK hat sich wiederholt für eine Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs ausgesprochen. Der Bundesrat hat bereits in den Botschaften zur Einführung des NFA 2001 und 2006 sowie im ersten Wirksamkeitsbericht 2010 eine Korrektur in Aussicht gestellt, wenn eine gesicherte Datenbasis und verbesserte statistische Grundlagen vorliegen. Im vorliegenden Wirksamkeitsbericht wird die ungenügende Abgeltung der soziodemographischen Sonderlasten erneut bestätigt. Der SLA ist deshalb wenigstens um den Betrag zu erhöhen, wie er im von der KdK vorgeschlagenen Gesamtpaket vorgesehen ist.

5) Abbau des Härteausgleichs
Der Härteausgleich gemäss FiLaG Art. 19 soll den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich erleichtern. Die lange Übergangsfrist wirkt jedoch vor allem als Besitzstandsgarantie. Diejenigen Kantone, welche zur Erleichterung des Übergangs Härteausgleichszahlungen erhielten, hatten bereits vom alten Finanzausgleich profitiert. Die Besitzstandsgarantie ist nicht mehr gerechtfertigt. Der alte Finanzausgleich hatte grosse Schwächen und wurde gerade deswegen durch ein neues System abgelöst. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Ergebnisse des alten Systems fortgeführt werden sollen. Eine Aufhebung des Härteausgleichs ist deshalb tragbar und sachlogisch.

6) Integration von Regalien und Konzessionen
Um die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone korrekt zu erfassen, müssen alle wesentlichen Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen (bspw. Wasserrechts- und Nutzungskonzessionen, Wasserentnahme aus Gewässern, Schürfungsrechte) im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden. Ein Ziel des NFA ist es, die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen zu vermindern. Dies setzt voraus, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone vollständig und korrekt ermittelt wird. Das Ressourcenpotenzial des jeweiligen Kantons erfasst aktuell nur denjenigen Teil der jährlichen Wertschöpfung, der durch den Kanton fiskalisch ausgeschöpft werden kann (Einkommen, Vermögen, Gewinne juristische Personen). Nicht berücksichtigt sind die Einnahmen aus Regalien und Konzessionen, obwohl der Anteil an den Wasserzinseinnahmen bei gewissen Kantonen und Gemeinden einen erheblichen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen ausmachen kann. Das hohe Volumen rechtfertigt die Berücksichtigung der Wasserzinsen im Ressourcenpotenzial. Die Wasserzinsen werden im innerkantonalen Finanzausgleich der Gebirgskantone (VS, GR) berücksichtigt. Was innerhalb der einzelnen Gebirgskantone gilt, soll auch für den interkantonalen Finanzausgleich gelten.

3. Antworten auf die Vernehmlassungsfragen

Frage 1: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, dass der Ressourcenausgleich neu über die Garantie einer Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden soll, womit die Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre entfallen wird?“

Ja.
Jedoch erinnern wir daran, dass die Konferenz der Geberkantone und damit auch der Kanton Zug der Optimierung des NFA nur im Sinne eines integralen Gesamtpakets zugestimmt hat. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so wird der Kanton Zug eine Neubeurteilung vornehmen und seine Zustimmung gegebenenfalls widerrufen.
Sollte das integrale Gesamtpaket scheitern, so lehnen wir eine Mindestausstattungsgarantie ab und verweisen im Übrigen auf die in Abschnitt 2 dargelegten Positionen.

Frage 2: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, dass diese garantierte Mindestausstattung gemäss dem Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen auf 86.5 Prozent des nationalen Durchschnitts festzulegen sei?“

Ja.
Jedoch erinnern wir daran, dass die Konferenz der Geberkantone und damit auch der Kanton Zug der Optimierung des NFA nur im Sinne eines integralen Gesamtpakets zugestimmt hat. Sollten einzelne Elemente aus dem Gesamtpaket gestrichen oder verändert werden, so wird der Kanton Zug eine Neubeurteilung vornehmen und seine Zustimmung gegebenenfalls widerrufen.
Sollte das integrale Gesamtpaket scheitern, so lehnen wir einen Zielwert von 86,5 Prozent des nationalen Durchschnitts ab und verweisen im Übrigen auf die in Abschnitt 2 dargelegten Positionen.

Frage 3: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen zu modifizieren sei, so dass erstens Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen und dass zweitens, die Progression der Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex von 70 bis 100 Punkten so modifiziert wird, dass die Grenzabschöpfung gesenkt und damit der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?“

Ja, unter der Voraussetzung dass das integrale Gesamtpaket zustande kommt, teilen wir diese Auffassung des Bundesrats. Dies aus folgenden Gründen:

- Mit dem dargelegten Vorgehen wird im Vergleich zur ursprünglichen Variante der KdK die Abhängigkeit des neuen Modells von einem einzigen Kanton reduziert.
- Die Volatilität der Zahlungen wird im Vergleich zur ursprünglichen Variante der KdK reduziert.
- Der Anreiz, ihr Ressourcenpotenzial zu steigern, wird für einen Teil der ressourcenschwachen Kantone im Vergleich zur ursprünglichen Variante der KdK erhöht.

Frage 4: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?“

Ja.

Frage 5: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, den Faktor Alpha, d.h. die Art und Weise der Berücksichtigung des Vermögens im Ressourcenpotenzial, neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt abzustützen?“

Ja, der Kanton Zug unterstützt, dass sich der Faktor Alpha neu an der relativen steuerlichen Ausschöpfung der Vermögen orientiert.

Frage 6: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, den Grundbeitrag des Lastenausgleichs im Gesetz (FiLaG) zu verankern und mit der Teuerung fortzuschreiben, so dass, wie beim Ressourcenausgleich, auf eine Festlegung alle vier Jahre verzichtet werden kann?“

Ja, unter der Voraussetzung dass das integrale Gesamtpaket zustande kommt und der SLA um wenigstens 140 Millionen Franken erhöht wird, teilen wir diese Auffassung des Bundesrats. Der Lastenausgleich soll diesfalls jeweils im NFA-Wirksamkeitsbericht evaluiert werden. Sollte sich zeigen, dass der SLA weiterhin die Lasten ungenügend abgilt, so ist mit dem jeweiligen Wirksamkeitsbericht dem Parlament eine angemessen Erhöhung zu beantragen.

Frage 7: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, der Härteausgleich sei nicht aufzuheben, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent zu reduzieren?“

Ja, unter der Voraussetzung dass das integrale Gesamtpaket zustande kommt, teilen wir diese Auffassung des Bundesrats.
Sollte das integrale Gesamtpaket scheitern, so beantragen wir die Aufhebung des Härteausgleichs und verweisen im Übrigen auf die in Abschnitt 2 dargelegten Positionen.

Frage 8: „Teilen Sie die Auffassung des Bundesrats, die Evaluation des Finanzausgleichs und damit die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts nicht mehr alle vier sondern alle sechs Jahre durchzuführen?“

Nein. Aufgrund der zeitlichen Wirkungen der im Rahmen der Steuervorlage 17 vorgesehenen Anpassungen des NFA, die nicht Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung sind, erscheint es sinnvoll, den nächsten NFA-Wirksamkeitsbericht über eine Sechsjahresperiode zu erstellen. Jedoch sind wir der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, danach wieder zur bis anhin üblichen Vierjahresperiode zu wechseln. Sechs Jahre erscheinen uns als eine zu lange Zeitdauer, um auf allfällige Strukturveränderungen reagieren zu können.

Frage 9: „Haben Sie weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht bzw. zu den Vorschlägen des Bundesrats für die Anpassung des FiLaG?“

<u>Betreffend die Umsetzung im FiLaG</u>: Der Kanton Zug erwartet die Festschreibung der neuen Mechanik, inklusive des Ausgleichsziels von 86,5 Punkten, im FiLaG. Allfällige Anpassungen

an diesem Ziel oder anderen Elementen sollen somit explizit nicht mehr wie bisher automatisch alle vier Jahre (wie heute mit Festlegung der Dotation), sondern auf dem ordentlichen Weg der Gesetzesanpassung erfolgen.
Betreffend die politische Steuerung: Die KdK fordert bekanntlich, dass eine politische Steuergruppe für den Finanzausgleich eingesetzt wird. Diese Steuergruppe ist einerseits paritätisch zwischen Bund und Kantonen und andererseits explizit innerhalb der Kantonsvertretung auch paritätisch zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen zu besetzen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen gerne für Rückfragen zur Verfügung.

Zug, 19. Juni 2018

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.	sign.
Manuela Weichelt-Picard	Tobias Moser
Frau Landammann	Landschreiber

Kopie per E-Mail an:
- finanzausgleich@efv.admin.ch (Word- und PDF-Format)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Alle Direktionen
- Staatskanzlei
- Finanzdirektion