

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. Juni 2010

994. Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011 (Stellungnahme)

Der Bundesrat hat am 31. März 2010 die Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht und zur Dotierung der Ausgleichsgefässe für 2012–2015 eröffnet. Dem Geschäft kommt eine grosse Bedeutung zu, da der Kanton Zürich erhebliche Beiträge in die NFA leistet und im Regelwerk der NFA, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat, wichtige finanzpolitische Anliegen des Kantons Zürich nicht berücksichtigt werden. Der Kanton Zürich hat seine Position zum Wirksamkeitsbericht bereits in die Konferenz der Geberkantone, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und in die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingebracht (RRB Nrn. 686/2010 und 858/2010).

Der Wirksamkeitsbericht und die Ergebnisse der Vernehmlassung bilden die materielle Grundlage für die Botschaft des Bundesrates zur Neudotierung der Finanzausgleichsgefässe für die zweite Vierjahresperiode 2012–2015 an die eidgenössischen Räte. Der Bundesrat beabsichtigt, die Botschaft bis Mitte September 2010 zu verabschieden, sodass die parlamentarische Beratung im Oktober 2010 beginnen kann. Damit die Referendumsfrist eingehalten und die Bundesbeschlüsse auf Anfang 2012 in Kraft treten können, sind die Schlussabstimmungen in beiden Räten für die Sommersession 2011 vorgesehen.

Die Kantonsregierungen sind eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011 Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme des Kantons Zürich folgt inhaltlich den Stellungnahmen des Kantons Zürich zuhanden der KdK. Die konsolidierte Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 25. Juni 2010 hat wichtige Anliegen des Kantons Zürich nicht berücksichtigt bzw. Anträge der Geberkantone nur im Sinne von Minderheitsanträgen aufgenommen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement

Mit Schreiben vom 31. März 2010 haben Sie uns eingeladen, zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Einleitend stellen wir fest, dass die Schlussfolgerungen des Bundesrates im vorliegenden Wirksamkeitsbericht insbesondere in der zentralen Frage des belastungsgerechten Lastenausgleichs enttäuschend ausfallen. Obwohl der Kanton Zürich als grösster Beitragszahler jährlich wachsende Beiträge in die NFA leistet, werden seine zentralen Anliegen nicht berücksichtigt. Mit dem Wirksamkeitsbericht und den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen bzw. dem weitgehenden Festhalten am heutigen Zustand hat sich einmal mehr gezeigt, dass sich die ressourcenschwachen Kantone aufgrund ihrer stimmenmässigen Überzahl durchsetzen. Sachlich begründete und im Interesse des Regelwerks der NFA liegende Argumente der Geberkantone finden kein Gehör. Das Regelwerk der NFA wird verwässert, wenn mittels «Giesskannenpolitik» politische Mehrheiten gesichert werden sollen. Das NFA-Regelwerk ist vielmehr transparent und auf Fakten beruhend umzusetzen. Zudem ist der Schutz der Geberkantone vor wachsenden Begehrlichkeiten der Nehmerkantone ungenügend. Insgesamt begünstigen zahlreiche NFA-Regelungen die ressourcenschwachen Kantone:

- Das Dotationsverhältnis von 50 zu 50 zwischen dem soziodemografischen und geografisch-topografischen Lastenausgleich begünstigt die ressourcenschwachen Gebirgskantone, weil die geografisch-topografischen Sonderlasten wesentlich stärker abgegolten werden als die soziodemografischen Lasten der Kernstädte.
- Die Aufteilung der Bundesmittel auf den vertikalen Ressourcenausgleich und den Lastenausgleich begünstigt die Nehmerkantone: Ein wachsender Anteil der Bundesmittel wird für die Alimentierung des vertikalen Ressourcenausgleichs verwendet, während der Anteil zur Abgeltung von Sonderlasten, von denen auch Geberkantone profitieren, abnimmt.
- Von der Fortführung des Härteausgleichs profitieren vor allem Kantone, die gleichzeitig von weiteren Zahlungen aus den Ausgleichstöpfen des Ressourcen- und geografisch-topografischen Lastenausgleichs profitieren. Damit werden nicht Härten abgedeckt, sondern alte Besitzstände über einen sehr langen Zeitraum garantiert.
- Die Berechnung des Ressourcenpotenzials schliesst nicht alle Ressourcenkomponenten ein. Dies gilt insbesondere für die Einnahmen der Kantone durch die Wasserzinsen, von denen in erster Linie die Gebirgskantone profitieren.
- Die Kaufkraftunterschiede der einzelnen Kantone werden im Konzept der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage nicht berücksichtigt. Grosse Unterschiede in den Lebenshaltungskosten bestehen insbesondere bei den Wohnkosten und den Gesundheitskosten (Kranken-

kassenprämien). Das Ressourcenpotenzial der ressourcenstarken Kantone wird damit im Vergleich zu den ressourcenschwachen Kantonen überschätzt.

Die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 25. Juni 2010 bestätigt, dass vor allem bei verteilpolitischen Fragen rein politische Mehrheitsentscheide das NFA-Regelwerk steuern. Die Interessen der ressourcenstarken Kantone, welche 42% der Bevölkerung repräsentieren und deren Volkswirtschaften entscheidend zum Wohlstand des gesamten Landes beitragen, werden nur ungenügend berücksichtigt. Damit das Regelwerk der NFA auch in der Bevölkerung der zahlenden Kantone weiterhin Akzeptanz findet, müssen sachlich und statistisch erhärtete Erkenntnisse dringend stärker berücksichtigt werden.

2. Die in der Vernehmlassung gestellten Fragen beantworten wir wie folgt:

1. Nachträgliche Korrektur von Ausgleichszahlungen (Ziffer 3.4.2 Vernehmlassungsbericht):

Teilen Sie die Auffassung, dass bei fehlerhaften Basisdaten oder Berechnungen des Ressourcen- oder des Lastenausgleichs eine nachträgliche Korrektur der Ausgleichszahlungen vorgenommen werden soll?

Wir erachten die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Handhabung rückwirkender Fehlerkorrekturen als sinnvoll und anerkennen die vom Bundesrat geäusserten rechtlichen Bedenken und politischen Überlegungen gegenüber einem Verzicht auf rückwirkende Fehlerkorrekturen.

Falls Sie sich bei Frage 1 für eine nachträgliche Korrektur aussprechen:

- 1.1 Sind Sie auch der Auffassung, dass eine Korrektur nur stattfinden soll, wenn der Fehler nicht mehr als zwei Jahre zurückliegt?*
- 1.2 Erachten Sie die vorgesehene Erheblichkeitsgrenze für nachträgliche Fehlerkorrekturen als sinnvoll?*

In Übereinstimmung mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beantragen wir eine auf zwei Jahre befristete Korrektur nachträglich festgestellter Fehler, falls deren Auswirkungen eine Erheblichkeitsgrenze überschreiten. Die Erheblichkeitsgrenze soll tiefer angesetzt werden als vom Bundesrat vorgeschlagen: Fehler sollen korrigiert werden, wenn sie eine Änderung des Ressourcenpotenzials je Einwohnerin und Einwohner um mehr als Fr. 50 zur Folge haben.

2. Teilen Sie die Auffassung, dass keine Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität 2008 Bund/Kantone erfolgen soll (Ziffer 6.1 des Vernehmlassungsberichts) und entsprechend

2.1 auf eine permanente jährliche Erhöhung des Beitrags des Bundes an den Ressourcen- und Lastenausgleich um 100 Mio. Franken zu verzichten ist?

2.2 auf eine rückwirkende Kompensation der viermal 100 Mio. Franken für die Jahre 2008–2011 zu verzichten ist?

In Übereinstimmung mit allen Kantonen und der KdK beantragen wir, dass die im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltsneutralität zulasten der Kantone festgestellte jährliche Abweichung von 100 Mio. Franken korrigiert wird. Dabei sollen sowohl die künftigen jährlichen Beiträge des Bundes um 100 Mio. Franken erhöht und die viermal 100 Mio. Franken für die Jahre 2008–2011 rückwirkend kompensiert werden.

Begründung: Ein zentraler Grundsatz für den Übergang zur NFA war die Einhaltung der Haushaltsneutralität für Bund und Kantone. Das Ergebnis der Überprüfung der Haushaltsneutralität (Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung [EFV] vom 6. Mai 2008) hat gezeigt, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen gemäss der 3. NFA-Botschaft 2008 um 100 Mio. Franken zusätzlich belastet wurden. Der Kanton Zürich teilt die Meinung der Kantonsvertreter in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht, wonach die Abweichung von der Haushaltsneutralität von 100 Mio. Franken als wesentlich einzustufen ist.

3. Falls Sie sich bei Frage 2 für eine Kompensation aussprechen: Wie sollte Ihrer Meinung nach der Kompensationsbetrag auf die drei Ausgleichsgefässe «vertikaler Ressourcenausgleich», «geografisch-topografischer Lastenausgleich» und «soziodemografischer Lastenausgleich» aufgeteilt werden?

Wir beantragen, dass die Mittel aus der ständigen jährlichen Erhöhung und die Mittel für die rückwirkende Kompensation vollumfänglich für die Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs verwendet werden.

Begründung: Die Verwendung der Bundesmittel für den soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) ist angesichts der gegenwärtigen Unterdotierung sachgerecht. Die Dotierungen von SLA und geografisch-topografischem Lastenausgleich (GLA) werden den tatsächlichen Lastenunterschieden angenähert, ohne dass den Bergkantonen Mittel abgezogen werden.

Wir können die Kompensationsvariante «Erhöhung der Bundesbeiträge an den Härteausgleich» im Sinne eines Kompromissvorschlags akzeptieren.

Eine Kompensation über eine prozentuale Erhöhung der vertikalen Finanzausgleichsgefässe lehnen wir hingegen aus folgenden Gründen ab:

- Eine Mehrbelastung der Geberkantone ist mit dieser Variante nicht auszuschliessen (gesetzlich einzuhaltendes Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Finanzausgleich, Art. 135 BV).
- Die Geberkantone werden benachteiligt: 42% der Bevölkerung leben in den Geberkantonen und erhalten nur 11,2% der Mittel. Dies führt zu einer weiteren Umverteilung. Von der verfehlten Haushaltsneutralität sind jedoch alle Kantone gleich betroffen.
- Die Geberkantone Zug und Basel-Landschaft profitieren gar nicht von dieser Lösung.

4. Teilen Sie die Auffassung, dass der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2012–2015 grundsätzlich (d. h. unabhängig von einer allfälligen Anpassung gemäss Ziffer 3) mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG, Art. 5 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festgelegt werden soll (Ziffer 8.1.1 des Vernehmlassungsberichts)?

In Übereinstimmung mit den NFA-Geberkantonen beantragen wir, dass der Beitrag der ressourcenstarken Kantone auf das verfassungsmässige Mindestmass von zwei Dritteln des Bundesbeitrags herabgesetzt wird.

Neben der Beschränkung der Mittel der Geberkantone auf zwei Drittel des vertikalen Ressourcenausgleichs ist eine «Anti-Dumping-Regelung» bei den Steuersätzen vorzusehen. Um den nationalen Steuerwettbewerb auf eine faire Grundlage zu stellen, sollen die NFA-Beiträge an ressourcenschwache Kantone herabgesetzt oder gestrichen werden, wenn sie die steuerlichen Mindestsätze der Geberkantone – auch in steuerlichen Nischenbereichen – unterbieten.

Begründung: Eine Begrenzung der Leistungen der Geberkantone bietet einen Schutz vor weiteren Zuwächsen der Beiträge. Eine Beschränkung des horizontalen Ressourcenausgleichs auf das gesetzliche Minimum von zwei Dritteln des vertikalen Ressourcenausgleichs ist notwendig, um im gegenwärtigen Umfeld der hohen Unsicherheit durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise die internationale Konkurrenzfähigkeit der Geberkantone nicht zusätzlich zu beeinträchtigen. Es liegt im Interesse der gesamten Volkswirtschaft, wenn die ressourcenstarken Kantone im internationalen Wettbewerb nicht geschwächt werden.

Gemäss Bundesverfassung müssen die Leistungen der ressourcenstarken Kantone zwischen zwei Drittel und höchstens 80% der Leistungen des Bundes betragen. Da die Beiträge der Geberkantone von 2008 bis 2010 in den Ressourcenausgleich stärker gewachsen sind als die Beiträge

des Bundes, ist der Anteil der Geberkantone von 70% auf 71,7% angestiegen und wird bis 2011/2012 auf fast 73% steigen. In der Beilage zum Wirksamkeitsbericht wird für 2011 und 2012 von einem konstanten Verhältnis von 72% ausgegangen.

Sollte das Mindestausstattungsziel in einzelnen Empfängerkantonen nicht erreicht werden können, so ist der Verteilungsmechanismus dahingehend zu verbessern, dass die ressourcenschwächsten Kantone verhältnismässig stärker von den zur Verfügung stehenden Mitteln profitieren können.

5. Teilen Sie die Auffassung, dass der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2012–2015 (Totalbetrag von geografisch-topografischem und soziodemografischem Lastenausgleich) grundsätzlich (d. h. unabhängig von einer allfälligen Anpassung gemäss Ziffer 3) mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Art. 9 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festgelegt werden soll (Ziffer 8.1.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Wir haben uns in der Stellungnahme zur dritten NFA-Botschaft vom 4. Oktober 2006 mit dem Aufteilungsverhältnis 72,5% (vertikaler Ressourcenausgleich) zu 27,5% (Lastenausgleich) einverstanden erklärt, dabei aber betont, dass diese Aufteilung bereits den ressourcenschwachen Kantonen entgegenkommt. Wir beantragen, dass das 2008 ausgehandelte Aufteilungsverhältnis zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich auch für die zweite NFA-Periode beibehalten wird. Dieses Verhältnis entspricht dem «auf die erste NFA-Botschaft erarbeiteten Konsens zwischen Bund und Kantonen» (Bericht S. 24).

Begründung: Mit der ersten NFA-Botschaft wurde im Jahr des Inkrafttretens der NFA die gesamte dem Bund zur Verfügung stehende Summe zu 72,5% in den vertikalen Ressourcenausgleich und zu 27,5% in den Lastenausgleich zugewiesen. Da die Ausgleichstöpfe mit unterschiedlicher Dynamik wachsen, haben sich die Verhältnisse seit 2008 deutlich zuungunsten des Lastenausgleichs verschoben: Für die Jahre 2008–2010 betragen die Zuwächse für den vertikalen Ressourcenausgleich 9,1% (4,4% pro Jahr), für den horizontalen Ressourcenausgleich 11,7% (5,7% pro Jahr) und für den Lastenausgleich 1,9% (0,9% pro Jahr). Aufgrund dieser unterschiedlichen Dynamik nimmt die Bedeutung des Lastenausgleichs im Vergleich zum Ressourcenausgleich ab. Der Anteil des Lastenausgleichs an den Bundesmitteln sank von 27,5% im Jahr 2008 auf 26,2% im Jahr 2010 und wird mit der gegenwärtigen Regelung bis 2012 weiter auf 24,2% zurückgehen. Der Bund finanziert damit einen immer geringeren Anteil der Sonderlasten. Finanziell sind die Auswirkungen vor allem mittel- bis langfristig bedeutend.

6. Teilen Sie die Auffassung, dass das Verhältnis zwischen soziodemografischem und geografisch-topografischem Lastenausgleich auch für die Jahre 2012–2015 auf unverändert 50 zu 50 Prozent belassen werden soll (Ziffer 5.5 des Vernehmlassungsberichts)?

Wir beantragen, die Dotierung der Lastenausgleichstöpfe in der zweiten Vierjahresperiode aufgrund der erhärteten statistischen Grundlagen gemäss dem Gutachten Ecoplan anzupassen. Eine gleichmässige Abgeltung der Sonderlasten bedingt folgendes Dotationsverhältnis: 27% GLA, 33% SLA-Bevölkerungsstruktur und 40% SLA-Kernstädte.

Begründung: Der Kanton Zürich hat sich seit Beginn der Ausarbeitung der NFA für eine belastungsgerechte Aufteilung der Lastenausgleichstöpfe eingesetzt. Die Dotierung der Ausgleichstöpfe muss aufgrund objektiver Kriterien und tatsächlicher Lasten erfolgen und konsequent innerhalb des SLA angewendet werden.

Entgegen früherer Versprechen ist der Bundesrat nicht gewillt, das Dotationsverhältnis der Ausgleichstöpfe des Lastenausgleichs aufgrund der im Wirksamkeitsbericht aktualisierten statistischen Ergebnisse zu korrigieren. Diese Haltung ist wider Treu und Glauben:

a) 2001: fehlende statistische Angaben

Aufgrund fehlender statistischer Kenntnisse über die Sonderlasten wurde das Dotationsverhältnis in der ersten Projektphase im Sinne einer Modellrechnung je hälftig auf den soziodemografischen bzw. geografisch-topografischen Lastenausgleich aufgeteilt. Eine den statistischen Grundlagen entsprechende Korrektur wurde bis zur Inkraftsetzung der NFA versprochen. Dazu steht in der NFA-Botschaft vom 14. November 2001 (S. 2389):

«Zurzeit stehen weder für die geografisch-topografischen noch für die soziodemografischen Lasten gesicherte Angaben bezüglich ihres Umfangs zur Verfügung. Für die Modellberechnung im Rahmen der vorliegenden Botschaft wird deshalb von gleich hohen Dotierungen von je 275 Mio. Franken pro Jahr ausgegangen. Bis zur Inkraftsetzung der NFA werden die statistischen Grundlagen jedoch so weit verbessert sein, dass dann eine allfällige Anpassung der Dotierungen auf einer gesicherten Basis vorgenommen werden kann.»

b) 2004: Gutachten Ecoplan

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft zu den Verfassungsbestimmungen und zum neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetz lagen noch keine gesicherten Angaben vor. Das Gutachten von Ecoplan füllte 2004 diese Lücke. Der Bericht der Projektgruppe 12 (Verfeinerung des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes) fasst die Ergebnisse im Schlussbericht vom 15. April 2004 (S. 10, Antrag 12.1) wie folgt zusammen: «Das Leitorgan nimmt das Resultat des Gutachtens zur

Kenntnis, wonach von den gesamten Sonderlasten 45% bis 47% aufgrund der Kernstadtproblematik, 26% bis 28% wegen geografisch-topografischen Lasten und 27% aufgrund soziodemografischer Lasten im engeren Sinne (Armut, Altersstruktur oder Ausländerintegration) anfallen. Diesen Anteilen ist bei der Dotation der Ausgleichsgefässe des Lastenausgleichs, unter Berücksichtigung der Ausgewogenheit des gesamten Ausgleichssystems, Rechnung zu tragen.»

c) 2006: Wirksamkeitsbericht abwarten

Im Rahmen der 3. NFA-Botschaft vom 8. Dezember 2006 wurde die Einführung eines statistisch fundierten Dotationsverhältnisses erneut aufgeschoben. Erst nach Vorliegen des Wirksamkeitsberichtes soll das Dotationsverhältnis angepasst werden. In der 3. Botschaft wird mit verschiedenen Argumenten der Aufschub begründet:

- «Bezüglich der Höhe des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs verzichtete der Gesetzgeber im FiLaG auf quantitative Vorgaben. So sind keine Zielgrössen für die Abgeltung von Sonderlasten aufgeführt. Auch bestehen keine Vorgaben bezüglich der Aufteilung des für den Lastenausgleich zur Verfügung gestellten Betrags auf die beiden Ausgleichstöpfe. Es sind jedoch – analog zum Ressourcenausgleich – die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts zu berücksichtigen» (3. NFA-Botschaft, S. 672).
- «Diese Aufteilung des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags auf die einzelnen Ausgleichstöpfe entspricht sowohl den Modellrechnungen der ersten als auch der zweiten NFA-Botschaft. Die Vorlage, wie sie Volk und Ständen am 28. November 2004 zur Abstimmung vorlag, ging ebenso von diesen Eckwerten aus. Sie weist deshalb eine sehr hohe politische Akzeptanz bei der Mehrheit der Kantone auf» (3. NFA-Botschaft, S. 673).
- «Die vorgeschlagenen Dotierungen werden von der grossen Mehrheit der Kantone unterstützt, sodass sich bis zum Vorliegen des ersten Wirksamkeitsberichts keine Anpassungen zugunsten des SLA (soziodemografischer Lastenausgleich) aufdrängen. Das FiLaG verlangt jedoch, dass die Dotationen für die zweite Vierjahresperiode aufgrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts analysiert und gegebenenfalls angepasst werden müssen» (3. NFA-Botschaft, S. 677).

Diese Versprechen des Bundesrates werden im Wirksamkeitsbericht nicht eingelöst. Vielmehr spricht sich der Bundesrat für die Beibehaltung der bisherigen gleichmässigen Dotierung der Lastenausgleichstöpfe – den geografisch-topografischen (GLA) bzw. soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) – aus. Dies, obwohl das zweite Gutachten der Firma Ecoplan von 2009 die Ergebnisse von 2004, wonach die schon damals politisch motivierte Aufteilung zwischen den einzelnen Lasten nicht dem tatsächlichen Kostenverhältnis entspricht, bestätigt.

Im Vernehmlassungsbericht (S. 75 und S. 98) argumentiert der Bundesrat, dass die Höhe der Sonderlasten nur eines von mehreren Beurteilungskriterien bilde und dass deren Tragbarkeit durch die betroffenen Kantone mit zu berücksichtigen sei. Als weitere Argumente führt der Bundesrat an, dass der Lastenausgleich ursprünglich als Ersatz für den Berggebietsindex des alten Finanzausgleichs geschaffen, die Abgeltung der soziodemografischen Sonderlasten hingegen erst später als Ausgleichstatbestand aufgenommen wurde. Damit übernimmt er die Argumentation der Gebirgskantone. Warum er den Härteausgleich, der ebenfalls zu einem späteren Zeitpunkt eingefügt worden ist, anders beurteilt, ist nicht nachvollziehbar. Diese politische Argumentation des Bundesrates widerspricht einer sachlich korrekten und transparenten Umsetzung der NFA und liegt nicht im Interesse der Zielsetzungen der NFA. Das Regelwerk der NFA darf nicht durch eine «Giesskannenpolitik», die dazu dient, politische Mehrheiten zu erzielen, verwässert werden.

Die Hinhaltetaktik des Bundesrates und die faktische Schaffung eines zusätzlichen «politischen Ausgleichstopfs» sind für den Kanton Zürich unannehmbar. Das NFA-Regelwerk darf nicht durch politische Mehrheitsbeschlüsse verwässert werden. Die grossen NFA-Zahlungen des Kantons Zürich finden politisch nur dann ihren Rückhalt im Kantonsrat und in der Zürcher Bevölkerung, wenn sie auf transparenten und objektiven statistischen Grundlagen beruhen.

7. Teilen Sie die Auffassung, dass für die neue Beitragsperiode 2012–2015 der Härteausgleich vollumfänglich beibehalten werden soll (Ziffer 8.2.1 des Vernehmlassungsberichts)?

Wir beantragen die vollständige Aufhebung des Härteausgleichs.

Begründung: Der alte Finanzausgleich hatte grosse Schwächen und wurde dementsprechend durch ein neues System abgelöst. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum einzelne Elemente des alten Systems noch 28 Jahre fortgeführt werden sollen. Der Härteausgleich sollte nur an ressourcenschwache Kantone ausgerichtet werden, die durch den Übergang zum NFA erheblich mehr belastet werden.

8. Teilen Sie die Auffassung, dass bei einem Kanton, dessen Ressourcenindex die Grenze von 100 überschreitet, der Härteausgleich wie gemäss geltendem Recht sofort wegfallen soll und nicht gestaffelt über die drei Folgejahre (Ziffer 8.2.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Der Kanton Neuenburg beantragt ein gestaffeltes Auslaufen des Härteausgleichs, wenn der Ressourcenindex eines Kantons die Grenze von 100 überschreitet. Gleichzeitig soll die Dauer des Härteausgleichs auf 18 Jahre verkürzt werden, wobei der Zeitraum von acht Jahren für den Anfangsbetrag beibehalten werden soll.

In Übereinstimmung mit den NFA-Geberkantonen lehnen wir das Anliegen ab. Die geltende Regel kam bereits für den Kanton Waadt zur Anwendung, der 2008 neu zu den ressourcenstarken Kantonen stiess. Eine Änderung der Regelung würde eine Ungleichbehandlung der Kantone bedeuten.

9. Teilen Sie die Auffassung, dass weiterhin auf die Einführung einer Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone zu verzichten ist (Ziffer 8.3 des Vernehmlassungsberichts)?

Wir befürworten eine Belastungsobergrenze, welche die Gesamtsumme der Beiträge der ressourcenstarken Kantone begrenzt.

Begründung: Eine Begrenzung der Gesamtbelastung der Geberkantone ist angesichts der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und des schärferen Steuerwettbewerbs notwendig. Die Analyse des Wirksamkeitsberichts zur Wettbewerbsfähigkeit ist rein retrospektiv und berücksichtigt das seit 2004 veränderte internationale Umfeld nicht. Der Wirksamkeitsbericht beschränkt seine Analyse zur steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Verhältnis auf die Entwicklung der Höchststeuersätze für Unternehmen sowie die tatsächliche Durchschnittssteuerbelastung für die Jahre 2001–2009. Seit dem letzten Gutachten von Kirchgässner/Hauser 2004 hat sich das internationale Umfeld jedoch verändert und die im Gutachten genannten Trümpfe der Schweiz (Besteuerung Holdinggesellschaften, Möglichkeit zur geringeren Besteuerung der Erträge aus dem Ausland bei gemischten Gesellschaften) stehen international unter Druck.

10. Teilen Sie die Auffassung, dass die Bruttolöhne der vollständig besteuerten und begrenzt besteuerten Grenzgänger im Ressourcenpotenzial nur teilweise berücksichtigt werden sollen (Ziffer 9.2 des Vernehmlassungsberichts)?

11. Teilen Sie die Auffassung, dass im Falle einer nur teilweisen Besteuerung der Grenzgängereinkommen einer mittleren Variante (vorgeschlagene Variante 2 = Abschlag von 25% auf die Bruttolöhne) der Vorzug gegeben werden soll (Ziffer 9.2 des Vernehmlassungsberichts)?

Wir erachten eine teilweise Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial als nicht angezeigt und beantragen, auf eine Anpassung der Besteuerung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Ressourcenpotenzial zu verzichten.

Begründung: Der Vergleich eines Grenzgängerkantons mit einem Zentrumsanton wie Zürich zeigt auf, dass die Überlegungen zugunsten einer Korrektur einer genaueren Prüfung nicht standhalten. Auch Zürich hat durch Zupendler hohe Arbeitsplatzkosten, ohne jedoch die

zusätzlichen Einnahmen durch die (beschränkte) Besteuerung der Grenzgänger. Spillovers sind nur im Bereich der Kultur vorhanden, jedoch unbedeutend. Für den Kanton Zürich wäre eine Grenzgängerin oder ein Grenzgänger interessanter als eine Pendlerin oder ein Pendler aus einem Nachbarkanton. Dann hätte er zwar die gleich hohen Kosten, jedoch zusätzlich auch einen Steuerertrag.

12. Haben Sie Bemerkungen zum weiteren Vorgehen?

Wir stellen zusätzlich zu den Vernehmlassungsfragen folgende Anträge:

1. Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede

Im geltenden System wird auf dem steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen ein einheitlicher Freibetrag gewährt (Art. 6 Abs. 2 FiLaV), um der begrenzten steuerlichen Ausschöpfbarkeit von sehr tiefen Einkommen Rechnung zu tragen. Ein altes und bisher unberücksichtigtes Anliegen des Kantons Zürich, das im Wirksamkeitsbericht nicht untersucht wurde, ist, die Schwachstelle des Konzepts der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage, welche die grossen Kaufkraftunterschiede innerhalb des Landes nicht berücksichtigt, zu beheben. Ein bestimmtes Einkommen erlaubt in ländlichen Regionen einen höheren Lebensstandard als beispielsweise in Zürich, Zug, Basel oder Genf. Auch die juristischen Personen sind mit höheren Kosten konfrontiert und verfügen damit für die Verwendung ihrer Gewinne über eine geringere Kaufkraft. Da die Lebenshaltungskosten im Kanton Zürich überdurchschnittlich hoch sind, überschätzt das Konzept der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage die steuerliche Ausschöpfbarkeit der Einkommen der natürlichen Personen. Wir beantragen deshalb, die Kaufkraftunterschiede durch einen kaufkraftbereinigten Freibetrag bei den Einkommen der natürlichen Personen zu berücksichtigen.

2. Voraussetzungen für den zweiten Wirksamkeitsbericht schaffen

Die Ausführungen zum Steuerwettbewerb (S. 65 ff. und s. 94 f.) sind zu wenig gründlich und zu retrospektiv. Insbesondere das seit 2004 veränderte internationale Umfeld ist nicht berücksichtigt. Die statistischen Grundlagen der Jahre vor 2008 müssen gesichert werden, damit im zweiten Wirksamkeitsbericht die Wirkungen der NFA analysiert werden können. Wir beantragen deshalb, dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) bereits heute die Voraussetzungen schafft, damit im zweiten Wirksamkeitsbericht unbehandelte Kriterien gemäss FiLaV (einschliesslich Anhang 17 und Konzept im Anhang des Erläuternden Berichts zur FiLaV) und insbesondere aufwendige Informationen hinsichtlich der Entwicklung des Steuerwettbewerbs auch für den Übergang zur NFA zur Verfügung stehen.

3. Ausführungen zur Aufgabenteilung

Wir sind mit den Ausführungen des Wirksamkeitsberichts zur neuen Aufgabenteilung einverstanden. Es ist nachvollziehbar, dass im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts nur erste Einschätzungen zur Umsetzung der neuen Aufgabenteilung gemacht werden können. Wir erwarten jedoch, dass Fragen zur Aufgabenteilung im nächsten Wirksamkeitsbericht vertieft analysiert werden. Zurzeit beurteilen wir die Umsetzung der NFA-Aufgabenteilung wie folgt:

- In den Bereichen Betagtenhilfe (Spitex) und Prämienverbilligungen verläuft die Umsetzung der NFA reibungslos und entspricht den Erwartungen. Der NFA-Finanzierungsmodus bei den Prämienverbilligungen gewährt eine höhere Stetigkeit der Bundesmittel, sodass die Prämienverbilligung planbarer und die zur Verfügung stehenden Mittel mittelfristig besser abschätzbar sind.
- Im Bereich der Invalideneinrichtungen verläuft die Umsetzung in enger Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Bundes planmässig.
- Im Bereich der Behinderteninstitutionen sind nicht zuletzt aufgrund der Übergangsbestimmungen mit den dreijährigen Übergangsfristen noch keine Aussagen möglich. Wir erwarten jedoch, dass die Kantone über die Ergebnisse der beratenden Fachkommissionen informiert werden.
- Im Bereich betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen funktioniert die Umsetzung der Aufgabenteilung und Aufgabenfinanzierung gut. Die Abgeltungen der Leistungen durch den Bund mit Globalbudgets statt wie bisher nach Aufwand haben jedoch eine kostentreibende Wirkung, da sämtliche Eventualitäten und Risiken eingerechnet werden müssen.
- Im Bereich der Nationalstrassen gibt es aufgrund der Übertragung des Eigentums an den Bund auch neue Schnittstellen, die fragwürdig sind (Nationale Verkehrsmanagement-Zentrale und Kantonspolizei).

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi