



**NFA**-Geberkantone

Konferenz der NFA-Geberkantone  
Conférence des cantons contributeurs à la RPT

---

Positionen der Konferenz der NFA Geberkantone  
zur Weiterentwicklung des NFA:

**Für einen fairen und solidarischen NFA**

---



Stand: 4. September 2018

# Haltung der Konferenz der NFA-Geberkantone zum Kompromissvorschlag der KdK

Damit sich die Spannungen zwischen den Kantonen im Bundesparlament 2019 nicht wiederholen, hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine politische Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen eingesetzt. 22 Kantone stimmten an der Plenarversammlung vom 28. Juni 2018 für das folgende Massnahmenpaket:

1. Die Dotation wird aufgrund eines **gesetzlichen Automatismus** festgelegt.
2. Die Dotation orientiert sich am **Bedarf**.
3. Den ressourcenschwachen Kantonen wird ein Ausstattungsziel **garantiert**. Um einen Kompromiss zu erreichen, wurde das Ziel auf **86,5%** erhöht und eine dreijährige Übergangsfrist zum Abbau der **Überdotation** gewährt.
4. Der **Bundesbeitrag** wird leicht auf 150% des Geberbeitrags erhöht und fixiert.
5. Die Mittel, welche der Bund beim Ressourcenausgleich einspart, sollen im Finanzausgleichssystem verbleiben. Am 28. Juni 2018 hat die KdK die Mittelverwendung konkretisiert: Die erste Hälfte der frei werdenden Bundesmittel soll **dauerhaft in den SLA** fliessen, die andere Hälfte im Sinne einer temporären Übergangshilfe für eine erste Dauer von 6 Jahren für die ressourcenschwachen Kantone pro Kopf verwendet werden.
6. Die Berechnung der progressiven Zuteilung wird beibehalten (die ressourcenschwächsten Kantone bekommen mehr als reichere Nehmerkantone).
7. Es wird ein paritätisch zusammengesetztes politisches Steuerungsorgan geschaffen.

## Wirksamkeitsbericht 2016-2019

Der Bundesrat anerkennt im dritten NFA-Wirksamkeitsbericht die Schwachstellen des geltenden NFA-Systems, insbesondere die zu hohe Dotation des Ressourcenausgleichs in den meisten Jahren. Für die **nächste Finanzierungsperiode ab 2020** schlägt er deshalb Systemanpassungen vor, welche sich an den von der KdK vorgeschlagenen Massnahmen orientieren. Er unterstützt insbesondere den Systemwechsel zur Festlegung der Dotation. Einzig die Frage der frei werdenden Mittel des Bundes wurde noch offen gelassen.

Die NFA-Geberkantone erwarten, dass der Bundesrat das KdK-Gesamtpaket einschliesslich des Kompromisses der Kantone zur Verwendung der frei werdenden Bundesmittel dem Parlament in der **Botschaft** empfiehlt.

**Die Konferenz der NFA-Geberkantone trägt den gemeinsamen Kompromiss der Kantone mit. Die ressourcenstarken Kantone tragen neu zusätzliche Risiken. Damit der Kompromiss ausgewogen bleibt, muss das Gesamtpaket integral umgesetzt werden.**

Das vorliegende Positionspapier erläutert auf den nachfolgenden Seiten die Grundpositionen der Konferenz der NFA-Geberkantone zur Weiterentwicklung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA). Sie gehen über den Kompromiss der Kantone hinaus, welcher aus Sicht der NFA-Geberkantone den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt. Sollte sich keine Zustimmung für das integrale Gesamtpaket der KdK finden lassen, so vertritt die Konferenz eventualiter die im Positionspapier dargelegten Haltungen.

## Positionen der Konferenz der Geberkantone

---

Position 1: Neudotation des Ressourcenausgleichs: So viel wie nötig zur Erreichung des angestrebten Mindestziels von 85 Prozent.

Position 2: Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone

Position 3: Reduktion des Gewichts der juristischen Personen

Position 4: Aufstocken des Soziodemographischen Lastenausgleichs

---

**Position 1 Neudotation des Ressourcenausgleichs: So viel wie nötig zur Erreichung des angestrebten Mindestziels von 85 Prozent.**

**Ausgangslage**

Gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) wird mit dem Ressourcenausgleich angestrebt, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen sollen. Die nötigen Mittel für den Ressourcenausgleich werden vom Bund (*vertikaler* Ressourcenausgleich, Zahlungen des Bundes an die ressourcenschwachen Kantone) und von den ressourcenstarken Kantone (*horizontaler* Ressourcenausgleich) finanziert.

Die Grundbeiträge des vertikalen und des horizontalen Ressourcenausgleichs (*Dotation*) werden jeweils für das erste Jahr einer Vierjahresperiode vom Parlament festgelegt. In den drei darauf folgenden Jahren wird die Dotation gemäss gesetzlich vorgegebenen Regeln fortgeschrieben. Der nächste Parlamentsentscheid steht im Jahr 2019 über die Grundbeiträge 2020 an.

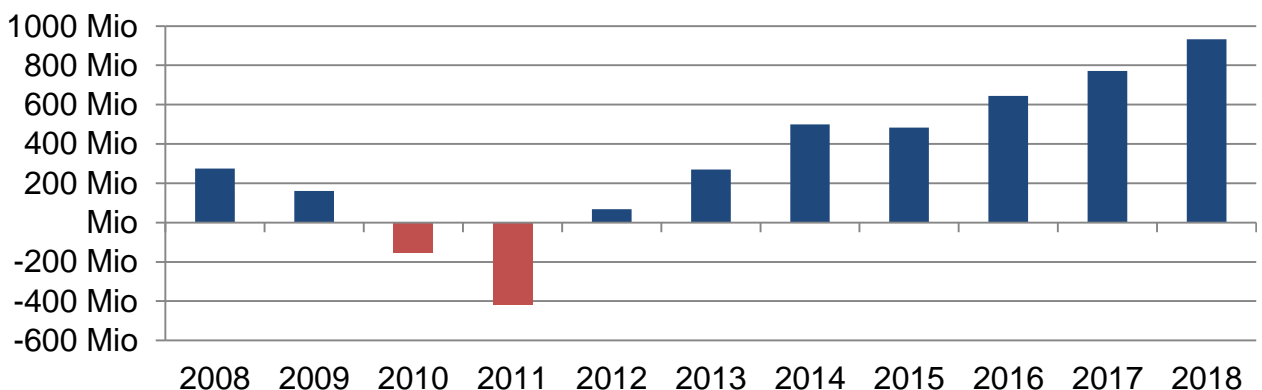
Für das Jahr 2018 beträgt die Dotation des Ressourcenausgleichs, also das Total der an die ressourcenschwachen Kantone ausbezahlten Mittel, 4.07 Mia. Franken. Davon tragen der Bund 2.42 Mia. Franken und die ressourcenstarken Kantone 1.65 Mia. Franken.

Mit der gegebenen Dotation, welche das Parlament im Jahr 2015 mit dem Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs 2016-2019 festgelegt hat, wird das gesetzlich angestrebte Mindestausstattungsziel deutlich übertroffen: Der ressourcenschwächste Kanton, Jura, erreicht im Jahr 2018 vor Ressourcenausgleich einen Ressourcenindex von 65.9 und nach Ressourcenausgleich einen Ressourcenindex von 88.3 Punkten.

Mit anderen Worten: Die im FiLaG angestrebte Mindestausstattung von 85 Prozent hätte im Jahr 2018 mit weniger Mitteln erreicht werden können. Die Überdotation beträgt im Jahr 2018 932 Mio. Franken, wovon rund 554 Mio. Franken zu Lasten des Bundes und 377 Mio. Franken zu Lasten der ressourcenstarken Kantone gehen.

Seit Inkrafttreten des NFA bestand einzig in den Jahren 2010 und 2011 eine Unterdotation, in den übrigen Jahren aber eine Überdotation. Die Überdotation ist seit 2012 deutlich und in jedem Jahr angestiegen. Kumuliert betrug sie in den Jahren 2008 bis 2018 rund 3.5 Mia. Franken (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1: Über- und Unterdotationen des Ressourcenausgleichs 2008-2018, in Franken**



## **Antrag**

**Antrag:** Festlegung der Grundbeiträge im Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs ab 2020:

*Die Grundbeiträge des Bundes und der ressourcenstarken Kantone sind 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 insgesamt 932 Mio. Franken zu reduzieren.

## **Begründung**

**Das angestrebte Ziel des Ressourcenausgleichs kann mit weniger Mitteln erreicht werden.**

Die ressourcenstarken Kantone stehen zu den Zielen des Finanzausgleichs und zur angestrebten Mindestausstattung von 85 Indexpunkten. Eine Umverteilung, welche jedoch darüber hinausgeht, wird nicht vom FiLaG verlangt und ist nicht nachvollziehbar.

**Die zu hohe Dotation belastet den Bundeshaushalt erheblich.**

Der Anteil der Überdotation, welcher zu Lasten des Bundes geht, beträgt im Jahr 2018 rund 554 Mio. Franken. Die kumulierte Dotation seit 2008 lag rückblickend deutlich zu hoch, der Anteil zu Lasten des Bundes beträgt rund 2 Mia. Franken. Die Überdotation bedeutet somit eine erhebliche und aus Sicht des FiLaG nicht nötige Belastung für den Bundeshaushalt.

**Keine Schwächung der Wachstumslokomotiven**

Der Anteil der Überdotation, welcher zu Lasten der ressourcenstarken Kantone geht, beträgt im Jahr 2018 rund 377 Mio. Franken. Die kumulierte Dotation seit 2008 lag rückblickend deutlich zu hoch, der Anteil zu Lasten der ressourcenstarken Kantone beträgt rund 1.5 Mia. Franken. Die Überdotation schwächt die Wachstumslokomotiven der Schweiz.

## Position 2

## Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone

### Ausgangslage

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.

#### *Beispiel 1: Solidarhaftung der Geberkantone*

Das Ressourcenpotenzial pro Kopf ging 2011-2013 in Zürich um über 6 Prozent zurück und führte in anderen Geberkantonen zu einem starken Anstieg der Beitragszahlungen.

#### *Beispiel 2: Solidarhaftung der Nehmerkantone*

Die Solidarhaftung ist aber auch ein potenzielles Risiko für die Nehmerkantone: Würde beispielsweise das Ressourcenpotenzial des Kantons Bern als grosser Nehmerkanton deutlich sinken, so würden die anderen Nehmerkantone weniger Mittel erhalten, selbst wenn sie nicht reicher als zuvor sind.

Neben der Solidarhaftung enthält die bestehende Regelung auch Systemmängel: Die wirtschaftliche Entwicklung in einem Kanton kann zu **sachlich nicht nachvollziehbaren Verschiebungen** bei den Zahlungen führen:

- 1) Die Verteilsumme an die ressourcenschwachen Kantone nimmt zu, wenn das Ressourcenpotenzial der Geberkantone zunimmt. Dies gilt selbst dann, wenn die Ungleichheiten zwischen den Kantonen abnehmen.
- 2) Steigt das Ressourcenpotenzial und der Ressourcenindex eines (bevölkerungsreichen) Nehmerkantons, so bezahlen einzelne Geberkantone mehr.
- 3) Sinkt das Ressourcenpotenzial eines Nehmerkantons, so muss der Bund weniger in den Finanzausgleich einzahlen. Die übrigen Nehmerkantone erhalten weniger Mittel.
- 4) Nimmt die Bevölkerung eines Geberkantons aufgrund von Zuwanderung zu, ohne dass sich der Ressourcenindex erhöht, so werden andere Geberkantone stärker belastet.

Es ist daher ein einfacheres System anzustreben. Dieses soll die Solidarhaftung für Geber- und Nehmerkantone mildern und paradoxe Ergebnisse verhindern.

### Antrag

**Antrag 1:** Änderung der Anpassungsregel im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG)

**Art. 5** Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich :

*Abs. 1 (neu): Die Beiträge der ressourcenstarken Kantone und des Bundes werden aufgrund der Disparitäten beim Ressourcenpotenzial festgelegt. Die ressourcenstarken Kantone bezahlen auf dem Teil ihres standardisierten Steuerpotenzials pro Einwohnerin oder Einwohner, welches das Schweizer Mittel übersteigt, einen fixen Abgabesatz. Die Bundesversammlung legt mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre die Höhe des Abschöpfungssatzes fest. Sie berücksichtigt die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts (Art. 18) und hält am Ziel fest, international konkurrenzfähige Steuersätze in den Kantonen zu erhalten.*

*Abs.2 (Änderung): Der Bund bezahlt 150 Prozent des Beitrags der ressourcenstarken Kantone.*

**Antrag 2:** Festlegung des Abschöpfungssatzes im Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs ab 2020:

*Art. 2 Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone (Art. 2)*

*Der Abschöpfungssatz gemäss FiLaG Art. 5 Abs. 1 beträgt 16.5 Prozent.*

Der Abschöpfungssatz ist so festzulegen, dass damit in der laufenden Periode des Wirksamkeitsberichts, vorliegend der Periode 2016-2019, gerade das Mindestziel von 85 Punkten erreicht worden wäre. Für die obenstehenden 16.5 Prozent wurden die Zahlen des Ressourcenausgleichs 2017 herangezogen.

## Begründung

### **Es kann nur umverteilt werden, was erwirtschaftet wird.**

Die Folgekosten einer wirtschaftlichen Schwäche eines Geberkantons dürfen nicht dazu führen, dass die anderen ressourcenstarken Kantone die wegfallenden Beiträge des schwächeren Geberkantons übernehmen müssen.

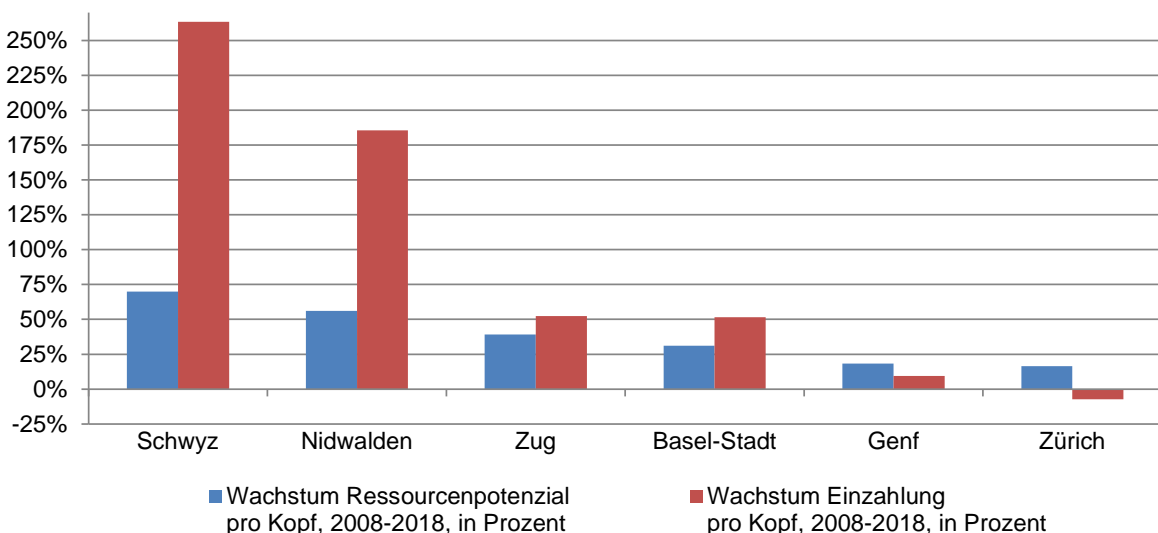
### **Der Vorschlag erhöht die Systemstabilität und die Planbarkeit der Zahlungen.**

Der Vorschlag verbessert die Transparenz und die Planbarkeit der zu leistenden Zahlungen der Geberkantone, da die gegenseitige Abhängigkeit der Zahlungen unter den Geber- bzw. unter den Nehmerkantonen und damit die Solidarhaftung vermindert wird.

### **Keine Schwächung der Wachstumslokomotiven**

Die Beiträge einiger Geberkantone sind 2008-2018 deutlich überproportional gestiegen. Eine übermässige Belastung der ressourcenstarken Kantone schwächt die Wachstumslokomotiven im internationalen Wettbewerb und schadet damit der Gesamtwirtschaft der Schweiz.

**Abbildung 2: Beiträge einiger Geberkantone wachsen deutlich stärker als ihr Ressourcenpotenzial**



**Position 3****Reduktion des Gewichts der juristischen Personen****Ausgangslage**

Der Ressourcenausgleich wird auf der Grundlage des Ressourcenpotenzials der Kantone ermittelt, welches sich aus dem steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen zusammensetzt. Das Ressourcenpotenzial soll die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung in einem Kanton wiedergeben. Die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials liegt bei den juristischen Personen tiefer als bei den natürlichen Personen. Die Gewinne der juristischen Personen müssten mit einem tieferen Gewicht in die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage einfließen, damit ein „Gewinnsteuerfranken“ einem „Einkommenssteuerfranken“ entspricht:

		2016	2017	2018
Standardisierter Steuersatz der natürliche Personen (NP)	Steuererträge NP/Ressourcenpotenzial NP	28.8%	28.9%	28.9
Standardisierter Steuersatz der juristische Personen (JP)	Steuererträge JP/Ressourcenpotenzial JP	20.1%	19.8%	19.0
Implizierter Gewichtungsfaktor		0.70	0.69	0.66

\* Die Steuererträge enthalten die Steuereinnahmen der natürlichen Personen (Finanzstatistik der EFV, Code 400), der juristischen Personen (Finanzstatistik, Code 401), die übrigen Steuererträge (Code 402, 403) sowie die Kantonsanteile von 17% an der Direkten Bundessteuer.

Da alle Kantone aus den Gewinnen der juristischen Personen vergleichsweise weniger Steuereinnahmen generieren als aus den Einkommen der natürlichen Personen, müssten die Unternehmensgewinne mit einem tieferen Gewicht als die Einkommen der natürlichen Personen einfließen.

**Antrag**

Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV)

**Art. 19**, Berechnungen Anhang 6:

*Die Gewinne der juristischen Personen werden mit einem Faktor von 0.7<sup>1</sup> in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet.*

**Begründung****Systemmangel bei der Erfassung des Ressourcenpotenzials beseitigen**

Das ermittelte Ressourcenpotenzial entspricht immer weniger dem tatsächlichen Steuerpotenzial der einzelnen Kantone. Die Datengrundlagen zeigen eindeutig, dass in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage ein Gewinnsteuerfranken nicht einem Einkommenssteuerfranken entspricht.

**Das Steuerpotenzial der juristischen Personen wird überschätzt**

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.

**Die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit führt zu Ungleichbehandlungen der Kantone**

Da der Anteil der Unternehmen an der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage in den einzel-

<sup>1</sup> Dies entspricht der effektiven Ausschöpfung der juristischen Personen im Vergleich zu den natürlichen Personen



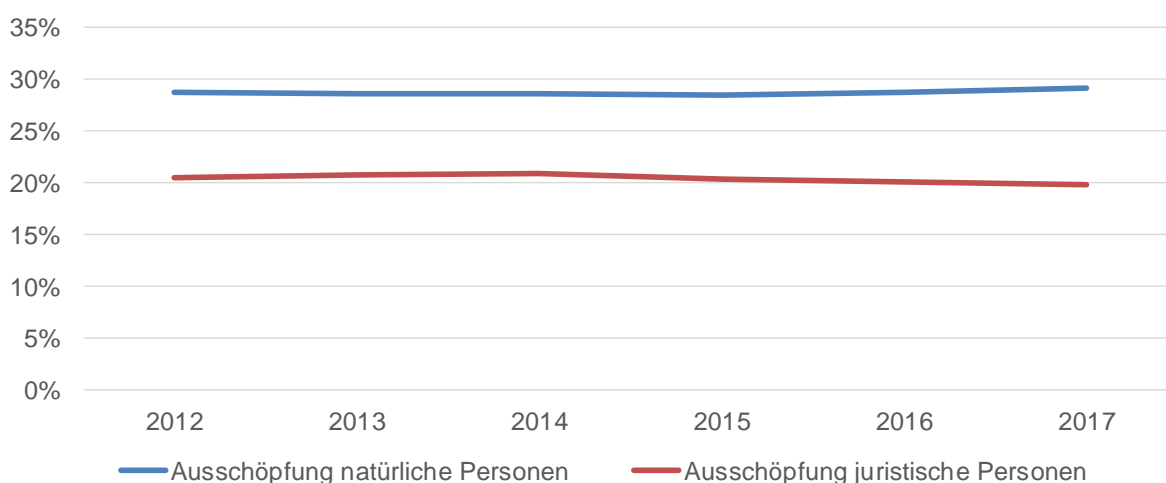
nen Kantonen unterschiedlich hoch ist und die Ausschöpfbarkeit der juristischen Personen geringer ist, werden Kantone mit einem hohen Anteil an Unternehmungen benachteiligt. Zur korrekten Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit der Steuerpotenziale soll eine Korrektur in der nächsten Finanzierungsperiode (ab 2020) vorgenommen werden.

**Die Aufnahme in die Steuervorlage 17 ist richtig – kommt aber zu spät.**

Die Steuervorlage 17 wird das Ausschöpfungspotenzial der Gewinne der juristischen Personen zusätzlich verändern. Mit der Einführung so genannter „Zeta-Faktoren“ soll auch die tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen eingeführt werden.

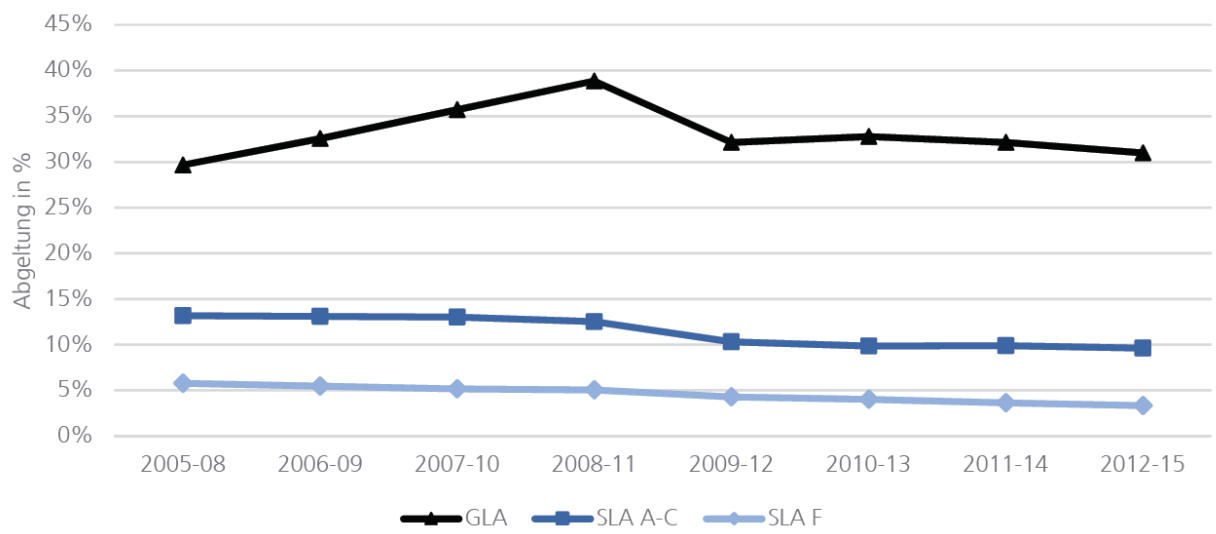
Diese Tiefergewichtung ist richtig – sie kommt jedoch im Rahmen der Steuervorlage 17 frühestens ab 2024 schrittweise zum Tragen. Dies ist zu spät – die tiefere Gewichtung der juristischen Personen wäre schon heute angebracht und soll spätestens in der Beitragsperiode ab 2020 umgesetzt werden.

**Abbildung 3: Die Ausschöpfung bei den juristischen Personen ist tiefer als bei den natürlichen Personen**



<b>Position 4</b>	<b>Aufstocken des Soziodemographischen Lastenausgleichs</b>
<p><b>Ausgangslage</b></p> <p>Gemäss FiLaG (Art. 2, 7, 8) soll der Finanzausgleich übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischer und soziodemografischer Bedingungen ausgleichen. Zu diesem Zweck gewährt der Bund einerseits den Kantonen, die durch ihre geografisch-topografische Situation übermässig belastet sind, den geographisch-topographischen Ausgleich (GLA) und andererseits den Kantonen, die durch ihre soziodemografische Situation übermässig belastet sind, den soziodemographischen Lastenausgleich (SLA).</p> <p>Im Beitragsjahr 2018 sind GLA und SLA mit je 359 Mio. Franken dotiert. Die soziodemografischen Sonderlasten werden damit im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten weiterhin zu wenig abgegolten.</p> <p>Gemäss Wirksamkeitsbericht 2016-2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen entfallen 82 Prozent der Sonderlasten auf die soziodemografischen und 18 Prozent auf die geografisch-topografischen Sonderlasten. Da beide Gefässe mit je 50 Prozent gleich hoch dotiert sind, werden die soziodemographischen Sonderlasten zu wenig abgegolten. Während beim GLA die Lastenausgleichszahlungen die effektiven Kosten der Sonderlasten zu 32 Prozent vergüten, sind es bei den soziodemografischen Sonderlasten nur 10 Prozent. Die Kernstadtlasten werden sogar nur zu 4 Prozent abgegolten.</p>	
<p><b>Antrag</b></p> <p>Der soziodemographische Lastenausgleich ist aufzustocken.</p>	
<p><b>Begründung</b></p> <p><b>Die Solidarität der Zentren wird überstrapaziert.</b>  Sie bezahlen heute ihre Sonderlasten übergebührend selber und müssen gleichzeitig hohe Beiträge in den Ressourcenausgleich zahlen. Zudem konnten zahlreiche Nehmerkantone ihre Steuerausschöpfung markant senken, wogegen die Zentren eine überdurchschnittlich hohe Steuerbelastung aufweisen. Von der Dynamik der Wirtschaftszentren profitiert die ganze Schweiz. Die Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt und Genf leisten Zahlungen im Umfang von über 1 Mrd. Franken pro Jahr in den Ressourcenausgleich.</p> <p><b>Die Kantone anerkennen die Notwendigkeit, den SLA aufzustocken.</b>  Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat sich in ihrer Stellungnahme vom 27. Juni 2014 und ebenso im Rahmen der Optimierung des NFA am 17. März 2017 und am 28. Juni 2018 erneut für eine Aufstockung des soziodemographischen Lastenausgleichs ausgesprochen.</p> <p><b>Das Aufstocken des SLA wurde schon mehrfach zugesichert.</b>  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. In der Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016–2019 wurde erneut eine vertiefte Analyse im dritten Wirksamkeitsbericht 2018 in Aussicht gestellt, welcher wiederum bestätigt, dass die soziodemographischen Sonderlasten weniger abgegolten werden als geografisch-topografischen Sonderlasten.</p>	

**Abbildung 4: Die soziodemographischen Sonderlasten werden zu wenig abgegolten**



Quelle: NFA-Wirksamkeitsbericht 2016-2019, Seite 79

## Weitere Positionen der Konferenz der Geberkantone

---

- Position 5: Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs
  - Position 6: Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping
  - Position 7: Aufhebung des Härteausgleichs
  - Position 8: Wasserzinsen als Einkommensquelle berücksichtigen
  - Position 9: Lastenausgleich der Universitäten verbessern
-

### Ausgangslage

Die aktuelle Konzeption des Ressourcenausgleichs beinhaltet mehr Problemfelder:

#### Zielerreichung nicht garantiert

Die angestrebte Mindestausstattung wird nicht immer erreicht. Es gab in der Vergangenheit (letztmals im Jahr 2011) Kantone, die auch nach dem Ausgleich unter dem angestrebten Ressourcenindex von 85 Punkten lagen.

#### „Giesskannen“-Effekt

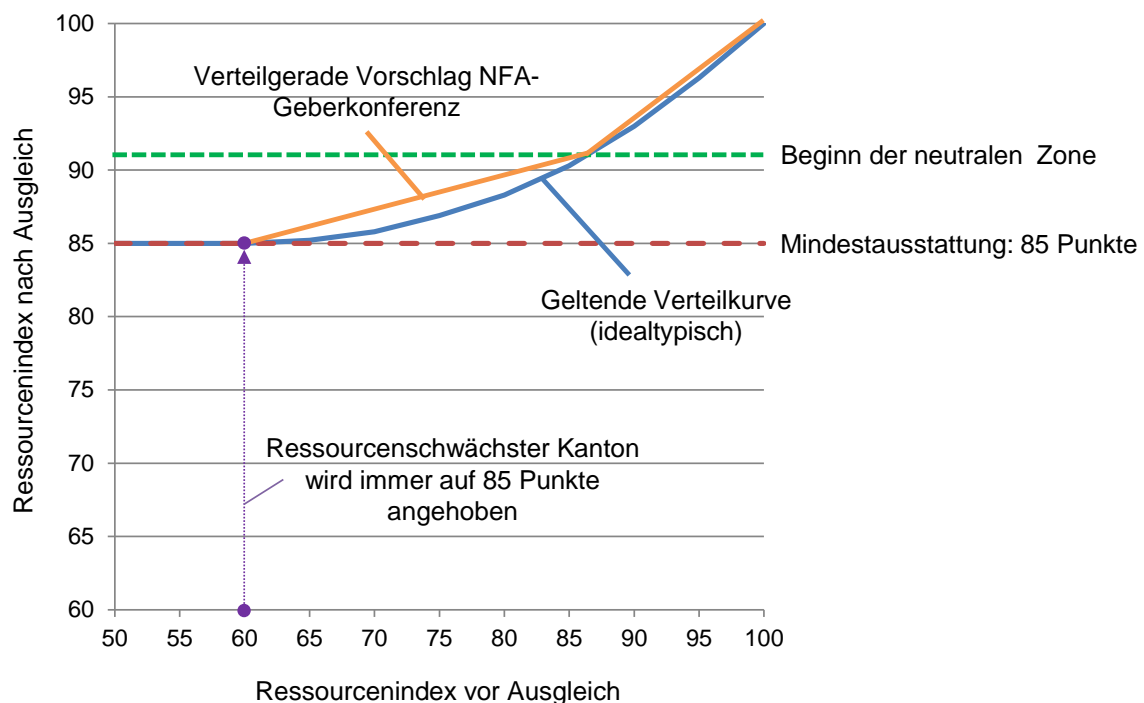
Kantone, die bereits vor dem Ausgleich über der angestrebten Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten liegen, erhalten Ausgleichszahlungen. Diese Zahlungen belaufen sich mittlerweile auf über 490 Mio. Franken pro Jahr.

#### Geringe Anreize für die ressourcenschwachen Kantone

Die heutige Verteilkurve ist für die ressourcenschwachen Kantone nahezu waagrecht. Folglich haben sie im NFA kaum einen Anreiz, ihre finanzielle Ausgangslage zu verbessern. Mehrerträge aus dem Zuwachs an Steuerpotenzial werden fast vollständig durch reduzierte Ausgleichszahlungen „weggefressen“.

Die finanziellen Mittel des Ressourcenausgleichs sollen zielgerichteter eingesetzt werden. Sie sollen vor allem den ressourcenschwächsten Kantonen zu Gute kommen. Kantone, die sich mehr oder weniger im Schweizer Durchschnitt bewegen, sollen weniger bzw. gar nicht mehr unterstützt werden. Die heute bestehende progressive Verteilkurve soll deshalb durch eine neue lineare Verteilgerade ersetzt werden (siehe Abbildung 5).

**Abbildung 5: Verteilgerade gemäss Vorschlag der NFA-Geberkantone**



Derjenige Indexwert vor Ausgleich, welcher auf die Mindestausstattung von 85 Punkten gehoben wird, soll dem Ausgangswert des ressourcenschwächsten Kantons entsprechen. Er ist Ausgangspunkt der linearen Verteilgeraden. Die Verteilgerade steigt ab dem Ressourcenindexwert des ressourcenschwächsten Kantons linear an. Ihr Endpunkt hängt von der Dotation des Ressourcen-

ausgleichs ab. Die ressourcenschwächsten Kantone erhalten neu eine Garantie. Im Gegenzug erhalten die stärkeren Nehmerkantone weniger Mittel und die Kantone mit einer Ressourcenausstattung nahe dem Schweizer Durchschnitt keine Mittel mehr („neutrale Zone“).

## **Antrag**

Änderung der Verteilung im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG)

### **Art. 6** Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

Abs. 1 (*angepasst*):

Der Bundesrat legt die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone jährlich auf Grund ihres Ressourcenpotenzials und der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fest. Der Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner steigt ab dem Indexwert des ressourcenschwächsten Kanton *linear* zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.

Abs. 2 (*angepasst*):

*Kantone, deren massgebenden eigenen Ressourcen pro Einwohnerin oder Einwohner vor dem Ausgleich nahe dem schweizerischen Durchschnitt liegen, erhalten keine Mittel aus dem Ressourcenausgleich („neutrale Zone“). Der Beginn der neutralen Zone wird in Abhängigkeit der verfügbaren Mittel ermittelt.*

Abs. 3 (*keine Änderung; ehemaliger Abs. 2*):

Die Mittel werden den Kantonen ohne Zweckbindung ausgerichtet.

Abs. 4 (*angepasst; ehemaliger Abs. 3*):

Zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird *garantiert*, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

## **Begründung**

### **Besserer Abbau der Ungleichheiten**

In den Ressourcenausgleichsjahren 2010 und 2011 erreichten drei (UR, VS, JU) bzw. vier (UR, VS, JU, GL) der ressourcenschwächsten Kantone die angestrebte Mindestausstattung von 85 Ressourcenindexpunkten nicht.

### **Vermeidung von Giesskannenwirkungen**

Die Ausgleichszahlungen an „fast ressourcenstarke Kantone“ stiegen von knapp 40 Mio. Franken im Ressourcenausgleichsjahr 2011 auf über 300 Mio. Franken im Jahr 2016. Die Mittel für die „fast ressourcenstarken Kantone“ sollen wirksamer eingesetzt werden.

### **Verbesserung der Anreize für die ressourcenschwachen Kantone**

Der Wechsel von der heutigen Verteilkurve zur Verteilgeraden gemäss obenstehendem Vorschlag verbessert die Anreize für die ressourcenschwachen Kantone, ihre finanzielle Ausgangslage zu verbessern. Da die Verteilgerade für sie steiler ist, ist die Grenzabschöpfung geringer.

### **Einfachheit**

Der Ansatz einer linearen Verteilgerade überzeugt durch seine Einfachheit. Die in Anhang 9 FiLaV dokumentierte Formel der heutigen Verteilkurve wird lediglich von wenigen Experten des Eidgenössischen Finanzdepartements verstanden. Es besteht eine mathematische Komplexitätsfalle. Dies ist schlecht für ein nationales Finanzausgleichssystem. Die Berechnungen mit einer linearen Verteilgerade sind einfacher und können auch durch die Kantone nachvollzogen werden.

**Ausgangslage**

Die Berechnung der Ressourcen-Ausgleichszahlungen basiert auf dem Ressourcenpotential der Kantone und lässt ausser Betracht, wie stark die Kantone dieses Ressourcenpotential auch ausnutzen, d.h. wie hohe Steuern sie darauf erheben.

Bei den juristischen Personen liegt die Steuerausschöpfung der Nehmerkantone zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt der Geberkantone. Im Jahr 2014 lagen 13 von insgesamt 16 Nehmerkantonen darunter, der Durchschnitt der Nehmerkantone war mit 15.4 Prozent deutlich tiefer als der Durchschnitt der Geberkantone von 20 Prozent.

Bei den natürlichen Personen ist der Steuerwettbewerb weniger intensiv. Die Steuerausschöpfung der Geberkantone ist im Durchschnitt tiefer als diejenige der Nehmerkantone. Trotzdem hatten im Jahr 2014 acht von 16 Nehmerkantonen eine tiefere Steuerausschöpfung als der Durchschnitt der Geberkantone.

Die NFA-Ressourcen-Ausgleichszahlungen an Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der Geberkantone sind zu reduzieren. Wir schlagen vor:

- eine Kürzung im Umfang der im Vergleich zum Durchschnitt der Geberkantone nicht ausgeschöpften Steuereinnahmen,
- eine getrennte Betrachtung der Steuerausschöpfung von natürlichen und juristischen Personen,
- die Entlastung des horizontalen Ressourcenausgleichs durch die eingesparten Mittel. Die Geberkantone profitieren proportional zu ihren Beiträgen in den horizontalen Ausgleich.

**Antrag**

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich soll wie folgt geändert werden:

**Art. 5** Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich

Abs. 3 (*Ergänzung*):

Die ressourcenstarken Kantone entrichten pro Einwohnerin oder Einwohner einen einheitlichen Prozentsatz der Differenz zwischen ihren massgebenden eigenen Ressourcen und dem schweizerischen Durchschnitt. *Die eingesparten Mittel gemäss Art. 6 Abs. 2 2. Satz werden den ressourcenstarken Kantonen proportional zu ihren Beiträgen angerechnet.*

**Art. 6** Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

Abs. 2, 2. Satz (*Ergänzung*): *Kantone mit einer Steuerausschöpfung unter dem Durchschnitt der Geberkantone werden die Mittel im Umfang der im Vergleich zum Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone nicht ausgeschöpften Steuereinnahmen gekürzt; natürliche und juristische Personen werden separat betrachtet.*

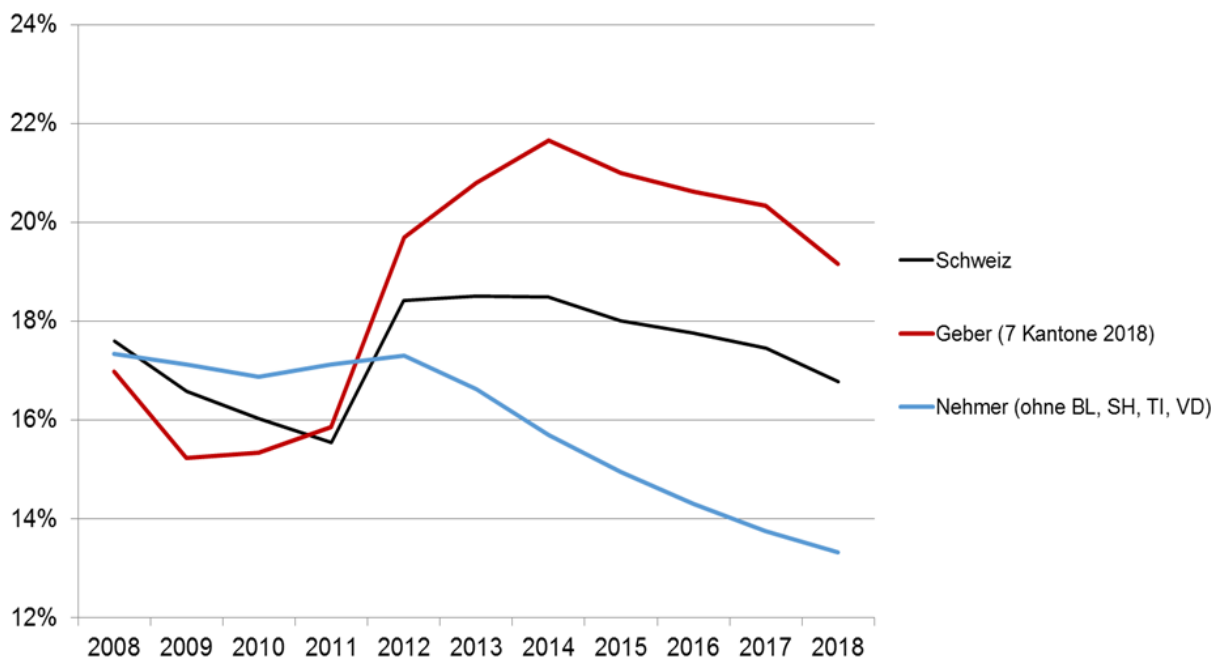
## Begründung

### Keine Subvention von Steuersenkungen durch den NFA

Ein wesentliches Ziel der NFA ist die Ausstattung der ressourcenschwachen Kantone mit genügend Ressourcen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Wenn Nehmerkantone das Geld der Geberkantone dafür einsetzen, um im Steuerwettbewerb die Geberkantone zu unterbieten, so verfügen sie über genügend eigene Ressourcen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Entwicklung der Steuerausschöpfung von 2008 bis 2017 zeigt, dass sich sowohl bei den natürlichen wie auch bei den juristischen Personen die Situation verschärft hat.

Wenn man sich vor Augen führt, dass die Überdotation des Ressourcenausgleichs im Jahr 2018 932 Mio. Franken erreicht, so stellt sich die Frage: Werden damit ungewollt (zu) aggressive Steuerstrategien der Nehmerkantone ermöglicht?

**Abbildung 6: Die Ausschöpfung bei den juristischen Personen liegt in den Nehmerkantonen deutlich tiefer als in den Geberkantonen**



Quelle: EFV (Schweiz), Geber- und Nehmer (eigene Berechnung)



## Position 7    Aufhebung des Härteausgleichs

### Ausgangslage

Der Härteausgleich wurde eingeführt, um Härten im Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich auszugleichen. Die Zahlungen im Umfang von 215 Mio. Franken werden gemäss FiLaV Art. 19 Abs. 3 seit 2016 jährlich um 5% des Anfangsbeitrags reduziert und erst 2036 auslaufen.

*Tabelle: Härteausgleich 2018, Netto: 198 Mio. Franken*

Kanton	(+ Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton		Kanton	(+ Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton	
	In 1'000 Franken	Pro Kopf in Franken		In 1'000 Franken	Pro Kopf in Franken
ZH	16'761	12	SH	1'006	13
BE	-31'237	-31	AR	733	14
LU	-15'397	-39	AI	201	13
UR	475	13	SG	6'156	12
SZ	1'755	12	GR	2'589	13
OW	442	12	AG	7'421	12
NW	506	12	TG	3'122	12
GL	-6'417	-160	TI	4'215	12
ZG	1'347	11	VD	8'624	11
FR	-113'432	-382	VS	3'748	11
SO	3'330	12	NE	-90'220	-510
BS	2'642	14	GE	5'604	12
BL	3'529	13	JU	-15'553	-217

Gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG Art. 19 Abs. 4) kann die Bundesversammlung die ganze oder teilweise Aufhebung des Härteausgleichs beschliessen, wenn sich dessen Weiterführung auf Grund der Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts als nicht oder nicht mehr vollumfänglich notwendig erweist.

### Antrag

Die Geberkantone erachten eine unmittelbare Aufhebung des Härteausgleichs als gerechtfertigt.

### Begründung

#### **Der Härteausgleich ist die Fortführung einer ungerechtfertigten Besitzstandsgarantie**

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 schlechten Ergebnisse des alten Systems noch bis 2036 fortgeführt werden sollen.

**Eine Aufhebung des Härteausgleichs ist tragbar**

Der Härteausgleichbeitrag ist im Verhältnis zum Aufwand des Kantonshaushalts (Kanton und Gemeinden: Zahlen 2014) für den Kanton Neuenburg mit 3.1% am höchsten, für alle anderen Kantone tiefer.

**Position 8****Wasserzinsen als Einkommensquelle berücksichtigen****Ausgangslage**

Die Berechnung des kantonalen Ressourcenpotenzials schliesst heute nicht alle ausschöpfbaren Ressourcen ein, insbesondere werden die Einnahmen aus Regalien und Konzessionen wie die Wasserzinsen oder Schürfrechte (z.B. Erdgas) nicht berücksichtigt. Da die Wasserzinsen für einige Gebirgskantone bedeutende Einnahmequellen sind, schafft deren Nichtberücksichtigung eine Ungleichbehandlung zwischen ressourcenschwachen Kantonen.

Der Einbezug aller wichtigen Einnahmequellen (Wasserzinsen) würde zu geringeren Ungleichheiten zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Kantonen führen. Die Wasserzinsen und andere derzeit nicht berücksichtigte Einnahmen sind bei der Ermittlung der Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs zu berücksichtigen.

**Antrag**

Änderung der Berechnung des Ressourcenpotenzials im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG):

**Art. 3** Ressourcenpotenzial

<sup>2</sup> Es [das Ressourcenpotenzial] wird berechnet auf der Grundlage:

- a. der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer;
- b. der Vermögen der natürlichen Personen;
- c. der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer.
- d. *(neu): von wesentlichen Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen, insbesondere die Erträge von Wasserzinsen.*

*Eventualforderung:*

**Art. 7** Geografisch-topografischer Lastenausgleich

<sup>3</sup> *(neu) Der Lastenausgleich wird gemindert durch die Erträge aus den Wasserzinsen.*

**Begründung****Gegen die heutige Ungleichbehandlung der Kantone**

Die Wasserzinsen werden im innerkantonalen Finanzausgleich der Gebirgskantone (VS, GR) berücksichtigt. Was innerhalb der einzelnen Gebirgskantone gilt, soll auch für den interkantonalen Finanzausgleich gelten. Die Nichtberücksichtigung wichtiger Einnahmequellen im Ressourcenpotenzial schafft Ungleichbehandlungen zwischen den ressourcenschwachen Kantonen. Benachteiligt wird beispielsweise der Kanton Jura, der keine Wasserzinseinnahmen erzielt.

**Für eine realistische Ermittlung des Ressourcenpotenzials bzw. der Sonderlasten**

Ein Ziel der 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. Da die Wasserzinsen für einige Kantone eine wichtige Einnahmequelle sind, müssen sie in der Bemessungsgrundlage (ASG) berücksichtigt werden, damit das Ressourcenpotenzial nicht unterschätzt wird. Falls Wasserzinsen nicht als Ressource eines Kantons beurteilt werden, müssten sie mit den geografisch-topografischen Sonderlasten verrechnet werden. Dies erscheint gerechtfertigt, da die Energiegewinnung aus Wasserkraft aufgrund der geografisch-topografischen Gegebenheiten ermöglicht wird.

<b>Position 9</b>	<b>Lastenausgleich der Universitäten verbessern</b>
<p><b>Ausgangslage</b></p> <p>Die Nettobelastung, die die Universitätskantone durch ihre universitären Hochschulen zu tragen haben, ist insbesondere für die Zentrums- und Geberkantone Zürich, Genf, Basel und Waadt sehr hoch. Die Universitätskantone bezahlen für ihre Studentinnen und Studenten bis zum 5-fachen des IUV-Beitrags (Interkantonale Universitätsvereinbarung). Damit ist der Standortvorteil der Universitätskantone mehr als abgegolten.</p> <p>Insbesondere Kantone, deren Universitäten teure Fächer mit Grundlagenforschung anbieten, haben eine höhere Last zu tragen (Ausnahme St. Gallen, wo der Zusatzbeitrag auch ohne solche teure Fächer verhältnismässig hoch ausfällt).</p>	
<p><b>Antrag</b></p> <p>Erhöhung des pauschalen Beitrags pro Studierendem an die Hochschulkantone durch Änderung der IUV-Beiträge.</p> <p>Mit der Erhöhung des Beitrags soll die steigende finanzielle Belastung der Universitätskantone durch die Universität besser abgegolten werden.</p>	
<p><b>Begründung</b></p> <p><b>Wissen ist eine der wichtigsten Ressourcen der Schweiz.</b></p> <p>Die Schaffung von neuem Wissen, die Positionierung der Schweiz als Wissensstandort in der globalen Konkurrenz ist zentral für die Entwicklung der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb. Diese Entwicklung wiederum ist die Basis für den Erhalt und das Wachstum des Wohlstands der Schweiz.</p> <p><b>Universitäten spielen im Standortwettbewerb eine zentrale Rolle.</b></p> <p>Die spezialisierten Schweizer Universitäten stehen in Konkurrenz mit den Universitäten grosser Volkswirtschaften, die zum Teil bedeutende finanzielle Mittel wenigen Eliteinstitutionen zukommen lassen. Wenn die Schweizer Universitäten für diesen Wettbewerb mit ihren ausländischen Konkurrenten unterfinanziert sind, ist das für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft von Nachteil. Die Trägerkantone müssen heute schon einen überproportional grossen Anteil der Universitätsfinanzierung tragen. Die absehbaren grossen Zukunftsinvestitionen können nicht mehr alleine von den Universitätsträgern übernommen werden. Sie müssen gerechter auf alle nationalen Stakeholder verteilt werden.</p>	