



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**A-Post**

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
Postfach  
3001 Bern

Zug, 17. Mai 2016 hs

**Optimierung des Finanzausgleichs Bund-Kantone: Empfehlung und Bericht der politischen Arbeitsgruppe der Kantone; Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Präsident und Staatsrat Cina  
Sehr geehrte Frau Maissen

Mit Schreiben vom 18. April 2016 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 30. Mai 2016 zu den Empfehlungen und zum Bericht der politischen Arbeitsgruppe der Kantone zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir nehmen zu Ihren Empfehlungen und dem vorliegenden Bericht «Optimierung des Finanzausgleichs Bund-Kantone» wie folgt Stellung:

Wir anerkennen die redlichen Bemühungen der politischen Arbeitsgruppe zur Lösung eines Teils der wesentlichen Forderungen des Kantons Zug. Die Zustimmung des Kantons Zug zur vorliegenden Kompromisslösung machen wir ausdrücklich davon abhängig, dass diese als Paket verabschiedet wird und dass nicht einzelne Aspekte ganz oder teilweise herausgebrochen werden.

**Anträge**

1. Wir unterstützen die Empfehlungen 1 bis 8 im Sinne eines Gesamtpakets. Sollten einzelne Empfehlungen in der KdK-Stellungnahme aus dem Gesamtkonzept gestrichen oder verändert werden, werden wir unsere Zustimmung überprüfen und gegebenenfalls widerrufen.
2. Wir erwarten, dass die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht das vorgeschlagene Modell für die nächste Finanzierungsperiode (2020–2025) unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) simuliert.
3. Wir sind einverstanden, für die nächste Finanzierungsperiode (2020–2025) das Mindestziel bei 86 Prozent zu fixieren. Nach dem Inkrafttreten der USR III ist im Zwischenbericht und im vierten Wirksamkeitsbericht aufzuzeigen, ob eine dauerhafte Erhöhung des Mindestziels auf 86 Prozent sowohl für die ressourcenstarken als auch für die ressourcen-schwachen Kantone angemessen ist.

4. Die Zusammensetzung der politischen Arbeitsgruppe mit drei ressourcenstarken und drei ressourcenschwachen Kantonen hat sich bewährt und soll im politischen Steuerungsorgan fortgeführt werden. Neben den Vertretungen der Kantonsregierungen sollte das politische Steuerungsorgan zudem, wie bereits in der Aufbau- und Projektphase des Nationalen Finanzausgleichs (NFA), um eine Vertretung aus dem Bundesrat vervollständigt werden.
5. Wir würden es sehr begrüßen, wenn Sie allen Kantonen die in der politischen Arbeitsgruppe ermittelten Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Empfehlungen auf die Zahlungsströme 2008–2016 zur Verfügung stellen würden.
6. Wir weisen darauf hin, dass bezüglich einiger Empfehlungen noch keine Berechnung der finanziellen Auswirkungen vorliegt. Wir erwarten, dass spätestens im dritten Wirksamkeitsbericht die umfassenden finanziellen Auswirkungen des neuen Modells auf den Bund und die einzelnen Kantone aufgezeigt werden.

## **Begründung**

Wir begrüßen den Bericht und die Empfehlungen der politischen Arbeitsgruppe der KdK. Die paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe hat mit acht konkreten Empfehlungen eine Gesamtlösung erarbeitet, welche die geltenden Mängel des Ressourcenausgleichs weit gehend beseitigt, die Anreize für die Kantone verbessert und das Gleichgewicht zwischen den Kantonen wieder herstellt. Es ist als sehr positives Zeichen zu werten, dass es der politischen Arbeitsgruppe gelungen ist, eine kohärente Lösung zu finden und einstimmig zu verabschieden.

Insbesondere begrüßen wir die folgenden Stossrichtungen:

- Mit dem neuen Modus zur Steuerung der Dotation des Ressourcenausgleichs wird die Festlegung der Ausgleichssumme entpolitisiert und jährlich angepasst. Dadurch wird die Solidarhaftung, von welcher sowohl die ressourcenstarken als auch die ressourcenschwachen Kantone betroffen sein können, gemildert.
- Der Bericht bestätigt, dass der Ressourcenausgleich zurzeit überdotiert ist.
- Die Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial soll unabhängig von der USR III und bereits ab 2020, aufgrund der geringeren steuerlichen Ertragbarkeit der Gewinne der juristischen Personen, angepasst werden.
- Die soziodemografischen Sonderlasten sollen gerechter abgegolten werden.
- Für Kantone mit einem Ressourcenpotenzial nahe beim schweizerischen Durchschnitt wird ein Anreizmechanismus zur Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit geschaffen.

Die vorgeschlagene Anhebung des Mindestziels auf 86 Prozent des schweizerischen Durchschnitts des Ressourcenpotenzials erfordert ein grosses finanzielles Zugeständnis der ressourcenstarken Kantone. Die geltende Regelung in Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sieht eine angestrebte Mindestausstattung von 85 Prozent

vor. Diese Vereinbarung wurde von Bund und Kantonen als richtig erachtet und im letzten Wirksamkeitsbericht als ausreichende Mindestausstattung bestätigt. Wir sind jedoch bereit, im Rahmen eines Gesamtpakets ein Mindestziel von 86 Prozent mitzutragen und damit einen grossen Beitrag zu einem tragfähigen Kompromiss zu leisten.

### **Bemerkungen zu den einzelnen Empfehlungen**

#### *Empfehlung 1*

*Die Ausgleichssumme, die für den Ressourcenausgleich bereitgestellt wird, richtet sich nach dem Ausgleichsbedarf und garantiert gesetzlich die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons.*

#### Kommentar:

Wir begrüssen den Modellwechsel, bei dem die Festlegung der Höhe der Ausgleichssumme des Ressourcenausgleichs entpolitisiert wird. Die Festlegung gemäss geltendem Recht, bei dem die Höhe alle vier Jahre durch das Bundesparlament bestimmt und in den Zwischenjahren aufgrund des Ressourcenpotenzials festgelegt wird, führte in der Vergangenheit dazu, dass die Ein- und Auszahlungen nicht adäquat auf die Entwicklung der Disparitäten zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Kantone reagierten (vergleiche die acht Szenarien im Bericht). Ausserdem wird mit dem neuen Modus zur Festlegung der Ausgleichszahlungen die von den Geberkantonen kritisierte unerwünschte Solidarhaftung des geltenden Ausgleichssystems gemildert.

#### *Empfehlung 2:*

*Die garantierte Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons soll auf 86 Prozent des schweizerischen Durchschnitts angehoben werden.*

#### Kommentar:

Der folgenden Begründung für die Anhebung des Mindestziels auf 86 Prozent stimmen wir nicht zu:

«Weil während der Hälfte der Erfahrungszeit eine Mindestausstattung von 86 Prozent erreicht oder übertroffen wurde, ist es vertretbar, den Ausgleichswert anzuheben.»

Die Begründung, wonach das Mindestziel erhöht werden soll, weil die ressourcenstarken Kantone in der zweiten Finanzierungsperiode bereits zu viel bezahlen mussten, ist nicht haltbar. Gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG wird angestrebt, dass die ressourcenschwachen Kantone mit dem Finanzausgleich einen Ressourcenindex von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen. Bei der Festlegung des Mindestausstattungsziels war insbesondere der Gedanke massgebend, dass jeder Kanton seine Grundaufgaben möglichst autonom erfüllen kann.

Im zweiten Wirksamkeitsbericht wurde aufgezeigt, dass sich die Ressourcenausgleichszahlungen seit 2008 fast doppelt so dynamisch entwickelt haben, wie die Ausgaben der vier ressourcenschwächsten Kantone, so dass sogar eine leichte Besserstellung für die ressourcenschwächsten Kantone erzielt werden konnte. Der zweite Wirksamkeitsbericht gelangte daher auf Seite 111 zu folgendem Schluss:

«Als Fazit kann deshalb festgehalten werden, dass sich aufgrund des Vergleichs mit der Ausgabenentwicklung zurzeit weder eine Erhöhung noch eine Senkung des Zielwerts 85 für die Mindestausstattung aufdrängt».

Wir anerkennen jedoch, dass die notwendige Kürzung der Dotation zur Erreichung des Mindestziels von 85 Prozent zu grossen Einbussen und Härten bei den ressourcenschwachen Kantonen ab 2020 führen könnte. Wir stimmen einer garantierten Mindestausstattung von 86 Prozent im Rahmen der Gesamtlösung zu. Die Anhebung des Mindestziels auf 86 Prozent erachten wir als ein grosses Zugeständnis, welches nur im Rahmen des Gesamtpakets tragbar ist. Eine allfällige Forderung zur Anhebung des Mindestziels auf 87 Prozent würden wir jedoch bekämpfen.

Spätestens ab dem Beitragsjahr 2023 wird die Umsetzung der USR III die Ausgangslage in den einzelnen Kantonen stark verändern und auch bei der Erreichung des Mindestziels zu einem Strukturbruch führen. Daher fordern wir eine Evaluation der Auswirkungen auf die ressourcenstarken und -schwachen Kantone im Zwischenbericht von 2020 und im vierten Wirksamkeitsbericht von 2024.

*Empfehlung 3:*

*Die Einzahlungen des Bundes und der Kantone in den Ressourcenausgleich richten sich nach dem Ausgleichsbedarf für die ressourcenschwachen Kantone. Sie werden jährlich neu berechnet. Die Einzahlung des Bundes entspricht dem verfassungsmässigen Maximum von 150 Prozent der ressourcenstarken Kantone.*

Kommentar:

Wir begrüssen die jährliche und regelbasierte Festlegung der Ausgleichssumme anhand des notwendigen Bedarfs der ressourcenschwachen Kantone. Die Steuerung der Ausgleichssumme über das Gesetz löst die Festlegung des Ausgleichsbedarfs auch von politischen Verteilkämpfen, welche für die Akzeptanz des NFA letztlich schädlich waren.

Der neue Modus zur Steuerung der Dotierung des Ressourcenausgleichs erfordert die Fixierung des Verhältnisses zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Ressourcenausgleich. Die Fixierung des Bundesbeitrags auf 150 Prozent des Beitrags der ressourcenstarken Kantone ist eine pragmatische Lösung.

*Empfehlung 4:*

*Die Auszahlung der Ausgleichssumme an die ressourcenschwachen Kantone wird wie heute auf die ressourcenschwächsten Kantone konzentriert und gestützt auf eine progressive Berechnungsmethode vorgenommen. Anspruchsberechtigt sind alle Kantone mit einem Ressourcenindex von unter 100 Punkten. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.*

Kommentar:

Wir stimmen der Empfehlung 4 im Rahmen einer Gesamtlösung (Berechnung der Ressourcenausgleichszahlungen gemäss den Empfehlungen 1, 2 und 5) zu. Die geltende progressive Zuteilung der Mittel steht in Einklang zu unserem Anliegen, die Mittel zielgerichtet zur Stärkung der schwächsten Kantone einzusetzen.

*Empfehlung 5:*

*Die Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex zwischen 90 und 100 nach erfolgtem Ausgleich werden ab dem zweiten Jahr gekürzt. Es erfolgt ein Abzug vom Ausgleichsbetrag von 2 Prozent, der in jedem folgenden Jahr um weitere 2 Prozent erhöht wird, sofern ein Kanton wieder einen Ressourcenindex zwischen 90 und 100 erreicht.*

*Fällt ein betroffener Kanton wieder unter einen Ressourcenindex von 90 zurück, findet kein Abzug mehr statt. Ausserdem sollen die Kürzungen so begrenzt werden, dass kein betroffener Kanton unter einen Ressourcenindex von 90 fällt.*

*Steigt ein betroffener Kanton vorübergehend über einen Ressourcenindex von 100 und fällt er später wieder unter diese Limite, wird die Kürzung ab dem letzten Stand weiter kumuliert.*

*Die von den Auszahlungen abgezogenen Beträge werden anteilmässig den Einzahlungen des Bundes und der ressourcenstarken Kantone gutgeschrieben.*

Kommentar:

Da fast ressourcenstarke Kantone über genügend Mittel verfügen, um die öffentlichen Aufgaben zu finanzieren, ist die vorgeschlagene Kürzung, welche massvoll beginnt und über die Jahre zunehmen kann, gerechtfertigt. Sie schafft einen Anreiz, die Leistungsfähigkeit aus eigener Initiative zu verbessern. Die verfügbaren Mittel werden zielgerichteter eingesetzt und die Mittelzuteilung nach dem «Giesskannenprinzip» wird reduziert. Die Berechnungen der KdK für 2008–2016 zeigen auf, dass das Prinzip des NFA, wonach die Rangfolge der Kantone durch den NFA nicht verändert werden darf (Art. 6 Abs. 1 FiLaG), in der Vergangenheit eingehalten worden wäre.

*Empfehlung 6:*

*Dem Bund ist zu beantragen, seine allfällige Entlastung im Rahmen des vertikalen Ressourcenausgleichs zugunsten eines verstärkten Lastenausgleichs zu verwenden. Frei werdende Mittel sind vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich einzusetzen. Die Dotation für den geografisch-topografischen Lastenausgleich sollte aufrechterhalten und wie bisher der Teuerung angepasst werden.*

Kommentar:

Im zweiten Wirksamkeitsbericht wurde bereits zum dritten Mal aufgezeigt, dass ein erhebliches Missverhältnis bei der Abgeltung der effektiv ermittelten Sonderlasten der geografisch-topografischen Sonderlasten bzw. der soziodemografischen Sonderlasten besteht. Im Rahmen der Stellungnahme der KdK zum zweiten Wirksamkeitsbericht hat zudem die klare Mehrheit der Kantone der Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs zugestimmt. Die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs führt zu einer gleichmässigeren Abgeltung der Sonderlasten. Die Aufstockung soll nicht zulasten des geografisch-topografischen Lastenausgleichs erfolgen.

*Empfehlung 7:*

*In der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht ist zu prüfen, wie vor dem Übergang zur Unternehmenssteuerreform III das Gewicht der juristischen Personen bei der Berechnung der Ressourcenstärke reduziert werden kann.*

Kommentar:

Die vergleichsweise geringe steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen ist unbestritten. Es ist daher richtig, dies in der nächsten Finanzierungsperiode ab 2020, unabhängig von den Anpassungen im Rahmen der USR III, im Ressourcenausgleich angemessen zu berücksichtigen.

*Empfehlung 8:*

*Bund und Kantone sollten gemeinsam überlegen, ein paritätisch besetztes politisches Steuerungsorgan auf Regierungsebene einzurichten, das periodisch die Entwicklung von Ressourcen- und Lastenausgleich beurteilt und erforderliche Änderungen vorbereitet.*

Kommentar:

Wir begrüssen die Begleitung der Arbeiten der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht durch ein paritätisch zusammengesetztes politisches Steuerungsorgan auf Regierungsebene. Dies ermöglicht, dass politische Unstimmigkeiten früh erkannt und pragmatische Lösungen erarbeitet werden.

Die Zusammensetzung der politischen Arbeitsgruppe mit drei ressourcenstarken und drei ressourcenschwachen Kantonen hat sich bewährt und soll im politischen Steuerungsorgan fortgeführt werden. Neben den Vertretungen der Kantonsregierungen sollte das politische Steuerungsorgan zudem, wie bereits in der Aufbau- und Projektphase des NFA, um eine Vertretung aus dem Bundesrat vervollständigt werden.

### **Weitere Bemerkungen**

- Wir würden es sehr begrüßen, wenn Sie allen Kantonen die in der politischen Arbeitsgruppe ermittelten Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Empfehlungen auf die Zahlungsströme 2008–2016 zur Verfügung stellen würden. Diese Offenlegung trägt zur Transparenz bei und ermöglicht eine längerfristige Optik zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen.
- Wir weisen darauf hin, dass bezüglich einiger Empfehlungen noch keine Berechnung der finanziellen Auswirkungen vorliegt. Wir erwarten, dass spätestens im dritten Wirksamkeitsbericht die umfassenden finanziellen Auswirkungen des neuen Modells auf den Bund und die einzelnen Kantone aufgezeigt werden.

Wir danken Ihnen für die geleistete Arbeit für eine tragfähige und kohärenten Gesamtlösung zur Optimierung des nationalen Finanz- und Lastenausgleichs.

Zug, 17. Mai 2016

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler  
Landammann

Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie an:

- mail@kdk.ch (Word und PDF)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Volkswirtschaftsdirektor