



**Postulat der FDP-Fraktion
betreffend zuviel bezahlter NFA-Beiträge
(Vorlage Nr. 1949.1 - 13454)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 25. Januar 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP-Fraktion hat am 7. Juni 2010 folgendes Postulat eingereicht (Vorlage Nr. 1949.1 – 13454):

«Die FDP-Fraktion lädt den Regierungsrat ein, allein oder zusammen mit den anderen NFA-Geberkantonen beim Bund die Forderung zu platzieren, um die Haushaltsneutralität der NFA einzuhalten, sei der Beitrag der Geberkantone inskünftig proportional zu ihren Zahlungen um gesamthaft 100 Millionen Franken zu reduzieren. Die durch den Bund zuwenig geleisteten Beiträge sind nachträglich einzuzahlen und nach demselben Verteilschlüssel den Geberkantonen rückzuvergüten.»

Zur Begründung führte die FDP-Fraktion aus, dass gemäss einer Medienmitteilung vom 28. Mai 2010 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) fordere, dass zur Kompensation der nicht eingehaltenen Haushaltsneutralität die künftigen Beiträge des Bundes um 100 Millionen Franken pro Jahr erhöht und zudem eine rückwirkende Kompensation der viermal 100 Millionen Franken für die Jahre 2008-2011 vorzusehen sei.

Die FDP-Fraktion teile die Auffassung der KdK, dass die beschlossene Haushaltsneutralität einzuhalten sei. Die Haushaltsneutralität lasse sich theoretisch dadurch erreichen, dass der Bund pro Jahr 100 Millionen Franken mehr einzahle. Der Betrag solle aber nicht derart verteilt werden, dass die einzelnen Kantone zusätzliche Kleinbeträge erhalten. Eine andere und bessere Variante bestünde darin, die Geberkantone jährlich um 100 Millionen zu entlasten. Dies würde langfristig auch den Bund entlasten. Umgekehrt benötigten die Nehmerkantone diese 100 Millionen auch nicht, wie das Beispiel Luzerns zeige, welches mit dem Geld vor allem seine Sponsoren in unlauterer Weise im Steuerwettbewerb konkurriere. Dem Kanton Zug stünden von den 100 Millionen Franken auf der Berechnungsbasis 2010 deren 18.7 Millionen Franken zu.»

Der Kantonsrat überwies das Postulat am 24. Juni 2010 an den Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung. Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

1. Prinzip NFA-Haushaltsneutralität

Die sogenannte «Haushaltsneutralität» war ein zentraler Grundsatz für den Übergang zur NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen). Haushaltsneutralität bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen und Entlastungen, die durch den Systemwechsel entstanden, sich im Jahr des Inkrafttretens (2008) für den Bund und die Kantone insgesamt ausgleichen sollten. Die Grundbeiträge des Ressourcen- und des Lastenausgleichs für die erste Vierjahresperiode wurden deshalb anhand der verfügbaren Planzahlen so festgelegt, dass der vom Bund in das neue Ausgleichssystem einzubezahlende Betrag gleich hoch war wie die Summe seiner Entlastungen aus dem Saldo der Ausgabenentflechtung,

dem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer.

Gemäss der dritten NFA-Botschaft sollte im Rahmen des ersten Wirksamkeitsberichts die Einhaltung der Haushaltsneutralität aufgrund der Ergebnisse der Jahresrechnung 2008 überprüft werden. Dabei wurde festgehalten, dass grössere Abweichungen von der Haushaltsneutralität, bei der Neufestlegung der Grundbeiträge für die folgende Vierjahresperiode angemessen zu berücksichtigen seien.

Die Überprüfung der Haushaltsneutralität ergab gemäss Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 6. Mai 2009, dass die Kantone im Vergleich zu den Annahmen gemäss dritter NFA-Botschaft um 100 Millionen Franken belastet wurden, während der Bund um 47 Millionen Franken und die Sozialversicherungen um 53 Millionen Franken entlastet wurden. Ursprünglich qualifizierte der Bundesrat die im Bericht zur Haushaltsneutralität ermittelten 100 Millionen Franken bzw. 4 Prozent seiner Beiträge an den Finanzausgleich nicht als eine grössere Abweichung von der Haushaltsneutralität im Sinne des entsprechenden Passus in der dritten NFA-Botschaft.

Das Ergebnis der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht fiel bezüglich der Haushaltsneutralität jedoch insbesondere bei den Kantonen deutlich zu Gunsten einer Kompensation aus. Der Bundesrat hat sich deshalb im Anschluss an die Vernehmlassung mit den Kantonsregierungen darauf geeinigt, die Abweichung von der Haushaltsneutralität zu kompensieren und den Bundesbeitrag an den Ressourcen- und Lastenausgleich dauerhaft zu erhöhen. Die Kompensation der Abweichung von der Haushaltsneutralität ist Teil einer Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen, welche verschiedene anstehende Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen umfasst.

Entsprechend beantragt der Bundesrat dem Bundesparlament, die Abweichung von der Haushaltsneutralität 2008 im Ausmass von 100 Millionen Franken zu Gunsten der Kantone zu kompensieren; dies ab Beginn der neuen Beitragsperiode im Jahr 2012. Dabei sollen den Kantonen in der Form einer dauerhaften Verzinsung von 3 Prozent auch die in der Periode 2008–2011 entgangenen insgesamt 400 Millionen Franken erstattet werden. Der gesamte Kompensationsbetrag ab 2012 beläuft sich somit auf 112 Millionen Franken. Die drei Ausgleichsgefässe vertikaler Ressourcenausgleich, geografisch-topografischer Lastenausgleich und soziodemografischer Lastenausgleich werden entsprechend ihren Anteilen an den gesamten vertikalen Finanzausgleichszahlungen des NFA-Inkraftsetzungsjahrs 2008 aufgestockt. Demzufolge betragen die Aufstockungen 81,2 Millionen für den vertikalen Ressourcenausgleich sowie je 15,4 Millionen Franken für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich.¹

Der Kanton Zug geht bei der vorgeschlagenen Kompensation der Haushaltsneutralität allerdings leer aus, da er weder Beiträge aus dem Ressourcenausgleich, noch Beiträge aus dem Lastenausgleich erhält.

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 24. November 2010 zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich und zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012–2015, Geschäft Nr. 10.100.

2. Erwägungen des Regierungsrates

- a) Der Regierungsrat ist mit der FDP-Fraktion einig, dass ein Ausgleich der Haushaltsneutralität geboten ist. Er hat dies denn auch in allen betroffenen Gremien und Stellungnahmen unmissverständlich zum Ausdruck gebracht.

Der Bundesrat erachtete die Differenz von 100 Millionen Franken als unerheblich und wollte ursprünglich keine Kompensation leisten. Erst ein geschlossenes Auftreten der Kantone hat überhaupt ein Entgegenkommen des Bundes ermöglicht. Die inzwischen vorliegende Verhandlungslösung stellt einen zweckmässigen Kompromiss dar.

- b) Der Vorschlag der FDP, die Haushaltsneutralität durch eine Reduktion der Beiträge der Geberkantone zu kompensieren, läuft der Systematik der NFA zuwider.

Die Haushaltsneutralität diene bei den NFA-Modellberechnungen als Messgrösse zur Festlegung der Bundesbeiträge in die NFA-Ausgleichsgefässe. Dass die Haushaltsneutralität nicht eingehalten wurde, bedeutet dass der Bund beim Inkrafttreten im Jahr 2008 100 Millionen Franken zu wenig in die drei Ausgleichsgefässe «vertikaler Ressourcenausgleich», «geografisch-topografischer Lastenausgleich» und «soziodemografischer Lastenausgleich» einbezahlt hat.

Wenn die Haushaltsneutralität schon 2008 voll erfüllt worden wäre, hätte der Bund sowohl den Ressourcen- wie auch den Lastenausgleich entsprechend höher dotieren müssen. Als Folge wäre auch den Geberkantonen im horizontalen Ressourcenausgleich mehr aufgebürdet worden, da ihr Anteil mit 70% des Bundesbeitrages bemessen wurde.

Wenn nun als Kompensation der Haushaltsneutralität die Beiträge der Geberkantone reduziert würden, wären die Nehmerkantone doppelt benachteiligt. Zuerst hat der Bund zu wenig Mittel in den Ressourcenausgleich einbezahlt, und nun würden dem Ausgleichstopf weitere Mittel entzogen. Die geschuldete Kompensation würde somit nicht vom Bund, sondern von den Nehmerkantonen getragen und die Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen wäre erst recht nicht eingehalten. Die von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Reduktion der Beiträge der Geberkantone widerspricht somit der Systematik der NFA-Haushaltsneutralität und hätte angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundesparlament wohl auch nur geringe Chancen.

- c) Der Kanton Zug hat ursprünglich vorgeschlagen, dass der Bund die Haushaltsneutralität kompensiert, indem er künftig den Härteausgleich finanziert. Heute haben alle Kantone Beiträge in den Härteausgleich zu leisten. Somit hätten bei diesem Vorschlag alle Kantone von einer Entlastung profitiert; der Kanton Zug wäre um 1.7 Millionen entlastet worden. Dieser Vorschlag fand bei Bund und Kantonen aber leider keine Unterstützung.

Der Kanton Zug hatte in seiner Vernehmlassung hingegen eine Forderung der NFA-Geberkonferenz unterstützt, wonach die Haushaltsneutralität durch eine Erhöhung der Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) kompensiert werden solle. Damit könnte ein Teil der (mittels Gutachten nachgewiesenen) höheren Sonderlasten der Zentrums Kantone besser ausgeglichen werden, ohne dass die Gebirgskantone benachteiligt würden. Die Geberkantone halten diese Forderung weiterhin aufrecht – entgegen dem Antrag des Bundesrates, der eine Aufteilung der Kompensation auf alle drei Ausgleichsgefässe vorsieht.

- d) Der Kanton Zug hat überdies betont, dass die Kompensation der Haushaltsneutralität auf jeden Fall so ausgestaltet sein muss, dass eine Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone ausgeschlossen ist. Diese Bedingung ist durch die Tatsache begründet, dass der Bund im Vergleich zur Gesamtheit aller Kantone um 100 Millionen Franken besser gestellt wurde. Eine Mehrbelastung der ressourcenstarken Kantone wäre gestützt auf dieses Ergebnis nicht zu rechtfertigen. Im aktuellen Vorschlag des Bundesrates ist diese Forderung zwar erfüllt. Die Erhöhung des Bundesbeitrags lässt jedoch den Eindruck erscheinen, das Verhältnis des horizontalen zum vertikalen Ressourcenausgleich habe sich von 73% zu Gunsten der Geberkantone auf 70% reduziert. Dies birgt die Gefahr, dass künftig dieser tiefere Wert zur Einhaltung der verfassungsmässigen Bandbreite (66,66% bis 80%) herbeigezogen wird. So ist darauf zu achten, dass der Beitrag der Geberkantonen auch künftig immer zum Bundesbeitrag vor Abgeltung der Haushaltsneutralität ins Verhältnis gesetzt wird. Die Geberkantone werden diesen Sachverhalt eng weiterverfolgen.
- e) Die Botschaft des Bundesrates wird derzeit in den eidgenössischen Räten behandelt und soll spätestens in der Sommersession verabschiedet werden. Der Kanton Zug wird seine Forderungen im politischen Prozess zusammen mit der NFA-Geberkonferenz weiterhin mit Nachdruck vorbringen. Die NFA-Geberkonferenz hat sich deshalb auch um ein Hearing bei der vorberatenden, nationalrätlichen Finanzkommission bemüht, leider wurde uns dies jedoch verwehrt. Die Antwort der ständerätlichen Finanzkommission steht noch aus. Von grosser Bedeutung wird auch der zweite Wirksamkeitsbericht zur NFA sein, welcher dem Bundesparlament in vier Jahren vorgelegt wird. Die NFA-Geberkonferenz wird in der entsprechenden Fachgruppe Einsitz nehmen und die Arbeiten aktiv begleiten.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen, das Postulat (Vorlage Nr. 1949.1 - 13454) bezüglich der Forderung der Einhaltung der Haushaltsneutralität teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 25. Januar 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart