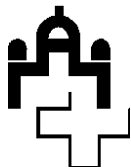


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



14.300 s Kt. Iv. NW. Steuerung des nationalen Finanzausgleichs

Bericht der Finanzkommission vom 9. Februar 2015

Die Finanzkommission prüfte die Standesinitiative am 9. Februar 2015 vor, nachdem der Ständerat auf Antrag seiner Finanzkommission am 11. Dezember 2014 beschloss, ihr keine Folge zu geben.

Die Initiative verlangt, das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sowie das Gesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) zu überarbeiten, mit dem Ziel, die Berechnungsgrundlage für die Kantonsbeiträge beziehungsweise für die Kantonsansprüche zu ändern.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 16 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit (*Grin, Amaudruz, Feller, Gmür, Gössi, Schibli, Schwander*) beantragt, Folge zu geben.

Berichterstattung: Schwander (d), Carobbio Guscetti (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Leo Müller

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Nidwalden folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Nidwalden unterbreitet der Bundesversammlung eine Standesinitiative mit dem Antrag, das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sowie das Gesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) in folgenden Bereichen zu ändern:

1. Vereinfachung des Finanzausgleichs. Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone

Änderung der Anpassungsregel

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 Wirksamkeitsberichtes (Art. 18) und hält am Ziel fest, international konkurrenzfähige Steuersätze in den Kantonen zu erhalten.

Abs. 4 (neu)

Der Bund bezahlt das Eineinhalbfache des Beitrags der ressourcenstarken Kantone.

Festlegung des Abschöpfungssatzes

Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2012-2015

Art. 2 Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone

Der Abschöpfungssatz gemäss Artikel 5 Absatz 1 FiLaG beträgt 18,15 Prozent.

Der Satz von 18,15 Prozent wurde so gewählt, dass im geltenden NFA der ressourcenschwächste Kanton nach den Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich 2013 einen Ressourcenindex von 85 erreicht hätte. Eine Gesamtdotierung von 3427 Millionen Franken hätte 2013 genügt, um den verfassungsmässigen Richtwert zu erreichen.

2. Vereinfachung des Finanzausgleichs. Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs

FiLaG

Art. 6 Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

Anpassung des Verteilmechanismus

Abs. 1 (angepasst)

Der Bundesrat legt die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone jährlich aufgrund ihres Ressourcenpotenzials und der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fest. Der Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner steigt linear mit zunehmender Differenz zwischen den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden.

Abs. 2 (neu: fixe neutrale Zone; kann alternativ auch variabel ausgestaltet werden)

Kantone, deren massgebenden eigenen Ressourcen pro Einwohnerin oder Einwohner vor dem Ausgleich über 90 Prozent des schweizerischen Durchschnitts liegen, erhalten keine Mittel.

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.

3. Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen

FiLaV

Art. 19

Die Gewinne der juristischen Personen werden mit einem Faktor von 0,7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet.

Ein Faktor von 0,7 entspricht einer effektiven Ausschöpfung der juristischen Personen im Vergleich zu den natürlichen Personen 2012/13.

4. Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping

FiLaG

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 Artikel 6 Absatz 2 zweiter Satz werden den ressourcenstarken Kantonen proportional zu ihren Beiträgen angerechnet.

Art. 6 Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

Abs. 3 (neu)

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.

5. Aufhebung des Härteausgleichs

Der Härteausgleich ist mit einem Bundesbeschluss gemäss Artikel 19 Absatz 4 FiLaG für die dritte Finanzierungsperiode ab 2016 ganz aufzuheben.

Die frei werdenden Bundesmittel aus dem Härteausgleich müssen zugunsten der Kantone eingesetzt werden, wie es 2010 im Rahmen der Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen versprochen wurde.

6. Wasserzinsen als Einkommensquelle berücksichtigen

Ergänzung von Artikel 3 Absatz 2 FiLaG betreffend Ressourcenpotenzial:

Abs. 2

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: Ergänzung Artikel 7 Absatz 3 FiLaG (neu)

Einbezug der Wasserzinsen im geografisch-topografischen Lastenausgleich durch Verrechnung des geografisch-topografischen Sondernutzens mit den Sonderlasten:

Abs. 3 (neu)

Der Lastenausgleich wird gemindert durch die Erträge aus den Wasserzinsen.

7. Lizenzbox



7.1 Die Lizenzbox-Besteuerung ist in das Steuerharmonisierungsgesetz aufzunehmen.

7.2 Die Lizenzbox-Besteuerung ist im FiLaG für die Bestimmung des Ressourcenpotenzials NFA analog den Gewinnen der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus zu behandeln.

1.2 Begründung

Begründung zu den Ziffern 1 bis 6: Vergleiche Auszug aus dem Positionspapier der NFA-Geberkantone vom 30. August 2013.

Begründung zu Ziffer 7: Mit der Einführung der Lizenzbox hat der Kanton Nidwalden auf den 1. Januar 2011 schweizweit eine Pionierrolle übernommen. Im Rahmen der Arbeiten betreffend die Unternehmenssteuerreform III wird zurzeit über die schweizweite Einführung dieser Art der Besteuerung diskutiert. Verschiedene EU-Länder kennen die Lizenzbox-Besteuerung. Wir erachten es als angebracht, dass das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) entsprechend revidiert wird und die Lizenzbox-Besteuerung verbindlich geregelt wird. Die Bestimmung des Ressourcenpotenzials für den NFA hat analog zu den Gewinnen der gemischten Gesellschaften zu erfolgen.

2 Stand der Vorprüfung

Die Finanzkommission des Ständerates befasste sich am 6. und 7. Oktober 2014 mit dieser Standesinitiative. Die Kommission war der Meinung, dass mit diesen zahlreichen Gesetzesänderungen der Finanzausgleich von Grund auf infrage gestellt würde. Mit dem sehr weit gefassten Revisionsansatz dieser Initiative liesse sich das vom Kanton Nidwalden angestrebte Ziel nicht erreichen, ginge es hier doch um einen vollständigen Systemwechsel. Die Mitglieder der Kommission bekräftigten, am bisherigen System festhalten zu wollen, auch wenn sie sich einig waren, dass es noch verbesserungsfähig ist. Die Kommission wies darauf hin, dass auf gewisse Punkte der Initiative entweder im dritten Wirksamkeitsbericht (Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone) oder im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen) eingegangen werden wird. Aus diesen Gründen beantragte die FK-S mit 7 zu 1 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Der Ständerat folgte seiner Kommission am 11. Dezember 2014.

Die Finanzkommission des Nationalrates befasste sich am 9. Februar 2015 anlässlich der Beratung zahlreicher NFA-Vorlagen (z. B. der Vorlage 14.066) mit der Standesinitiative.

3 Erwägungen der Kommission

Die Initiative ist genau ausformuliert; sie gibt den exakten Wortlaut der beantragten neuen Gesetzesartikel und der Änderungen in bestehenden Artikeln wieder. Bei der vorgeschlagenen Revision geht es um folgende sieben Punkte: die Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone, die Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs, die Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen, die Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping, die Aufhebung des Härteausgleichs, die Berücksichtigung der Wasserzinsen als Einkommensquelle und die Lizenzbox-Besteuerung.

Die Kommission hörte eine Vertretung des Kantons Nidwalden an. Diese wies darauf hin, dass Nidwalden als Mitglied der Konferenz der Geberkantone an ihren Positionspapieren mitgearbeitet habe. Die Standesinitiative enthalte denn auch weitgehend die Forderungen der Geberkantone, wie



sie im Positionspapier "Für einen fairen und solidarischen NFA" vom 30. August 2013 veröffentlicht wurden. Mittlerweile liegt eine aktualisierte Version vom 16. Juni 2014 vor. Mit Ausnahme der Position 7 (Lastenausgleich der Universitäten) habe Nidwalden aus Solidaritätsgründen alle Positionen der Geberkantone übernommen, auch wenn der Kanton im Vorfeld nicht in allen Punkten mit den Positionen der Geberkantone übereingestimmt habe. Nidwalden stehe auch zur Position 7.

Der Finanzausgleich sei als nationales Verständigungswerk geschaffen worden. Der Ausgleich zwischen finanzstarken und schwachen Kantonen solle die föderalistische Struktur der Schweiz stärken und die unterschiedlichen Lasten der Kantone teilweise abgelenken. Dieses Ziel gelte es zu erhalten, wobei aber auch Rücksicht auf die unterschiedlichen Interessen der Kantone – seien es ressourcenstarke oder –schwache – zu nehmen sei. Einer der grossen Schwachpunkte des NFA sei die Solidarhaftung. Als der Kanton Zürich infolge der Bankenkrise deutlich weniger Mittel habe beitragen müssen, hätten die anderen Kantone dies kompensieren müssen. Sollte ein grosser Nehmerkanton wesentlich mehr Mittel beanspruchen, wären die anderen Kantone ebenfalls betroffen. In dieser Situation liege ein gewisses Grundübel des NFA, welches immer wieder die Diskussionen anheize. Leider fehle bis jetzt die Einsicht und der Wille, die Probleme aktiv anzugehen, es sei keine Kompromissbereitschaft vorhanden. Die Fronten seien in den letzten Wochen spürbar härter geworden. Ein Beispiel sei die Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage. Es gehe bei der Standesinitiative in erster Linie um Steuergerechtigkeit und erst in zweiter Linie darum, ob ein Kanton mehr oder weniger Mittel aufbringen müsse oder erhalten werde.

Der Kommission lagen Anträge auf Folgegeben und gegen Folgegeben vor.

Gegen Folgegeben wurde ausgeführt, dass die Initiative durchaus positive Aspekte enthalte. Der vorgeschlagene Weg eines weitgehenden Umbaus des Systems sei aber nicht zielführend. Wer den langen Weg zum jetzigen System kenne, wisse, dass man nicht davon ausgehen könne, dass der NFA so schnell geändert werden könne. Es sei aber notwendig, dass die Kantone im Rahmen der Erarbeitung des dritten Wirksamkeitsberichts in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder in der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) aufeinander zugingen. Das heutige System habe unlogische Effekte, wenn etwa der Ressourcenindex eines Kantons sinke und er trotzdem mehr Zahlungen leisten müsse. Da brauche es Lösungen.

Zugunsten Folgegeben wurde argumentiert, dass die Initiative einen Katalog von Massnahmen enthalte, um den Finanzausgleich insgesamt gerechter zu machen. Die Geberkantone hätten Vorschläge gemacht, um die Mängel des NFA zu beheben, so etwa die Solidarhaftung unter den Geberkantonen und die Reduktion der Zahlungen im Falle von Steuerdumping. Ins Feld geführt wurde, dass man die Standesinitiative unterstützen müsse, damit der Dialog unter den Kantonen gefördert werde. Es sei eine weitsichtige Standesinitiative, denn in ihr werde schon wie bei der Unternehmenssteuerreform III (USR III) über Lizenzboxen gesprochen. Es sei wichtig, dass im Zusammenhang mit der USR III über den NFA und seine Auswirkungen gesprochen werde.

Vonseiten der Verwaltung wurde darauf hingewiesen, dass das in der Standesinitiative vorgeschlagene Modell demjenigen sehr ähnlich sei, das im Wirksamkeitsbericht 2012–2015 über den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (vgl. Seiten 169 ff.) geprüft wurde. Der Bund habe sich also mit den Vorschlägen auseinandergesetzt. Auch im vorgeschlagenen Alternativsystem würde sich nichts daran ändern, dass die ganze Schweiz eine Solidargemeinschaft sei, denn es würden lediglich die Gewichte zwischen ressourcenstarken und -schwachen Kantonen etwas verschoben. Der Bundesrat habe sich bereit erklärt, diese Punkte im Hinblick auf den dritten Wirksamkeitsbericht zu prüfen.



Die Kommission beantragt mit 16 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit (*Grin, Amaudruz, Feller, Gmür, Gössi, Schibli, Schwander*) beantragt, Folge zu geben.