

NFA – Zwischenbilanz

aus Sicht der SAB

Die NFA ist ein fein ausgeklügeltes System, das sich grundsätzlich bewährt hat. Mit der Unternehmenssteuerreform III werden an der NFA Korrekturen zu Gunsten der Geberkantone angebracht. Es ist somit Zeit, auch über Korrekturen zu Gunsten der Nehmerkantone nachzudenken.

Thomas Egger, SAB, Seilerstrasse 4, 3001 Bern

Föderalismusreform

Es kann nicht oft genug betont werden: die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA war das wohlhmöglich grösste Föderalismusreformprojekt des schweizerischen Bundesstaates seit 1848. Die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurden grundsätzlich neu verteilt und die Zusammenarbeit bei verbleibenden Verbundaufgaben neu geregelt. Die Neuregelung der Finanzströme war ein Koppelprodukt dieser neuen Aufgabenteilung. Wenn heute Kritik am System der NFA geäussert wird, dann fokussiert diese allzu oft auf die Finanzströme. Dabei müssen jedoch auch die Relationen beachtet werden. Vom Bund fließen pro Jahr rund 20 Mrd. Fr. an Transferzahlungen an die Kantone. Die NFA macht mit einem vertikalen Ressourcenausgleich von 3,2 Mrd. Fr. nur einen kleinen Teil (ca. 16%) dieser Transferzahlungen aus. Die meisten Gelder aus dem Transfer Bund – Kantone fließen übrigens in die grossen städtischen Kantone, allen voran Zürich, Bern, Waadt und Genf. Wichtige Punkte sind dabei u.a. die Leistungen im Gesundheits- und Sozialbereich, die Hochschulen und die Investitionen im Verkehr. Wenn den Berggebieten also vorgeworfen wird, sie seien Subventionsempfänger und würden am Futtertopf des Bundes hängen, dann ist das eine krass verzerrte Darstellung.

Ein Blick über die Grenzen

Ein Vergleich mit Finanzausgleichssystemen im benachbarten Ausland

zeigt, dass die Schweiz ein sehr gutes System entwickelt hat. In Österreich streiten sich Bund, Länder und Gemeinden seit etlichen Jahren über eine Neuausrichtung des extrem komplizierten und verschachtelten Finanzausgleichssystems. In Deutschland ist der Länderfinanzausgleich so ausgestaltet, dass die Unterschiede zwischen den Ländern vollständig ausgeglichen werden. Es besteht so kein Anreiz zu Effizienzsteigerungen mehr. Doch auch das schweizerische System weist aus Sicht der Berggebiete ein paar Mängel auf.

Problem Abgrenzung zur NRP

Die NFA und die NRP wurden zeitgleich im Jahr 2008 in Kraft gesetzt. Die beiden Vorlagen waren auf Bundesebene insofern miteinander abgestimmt, als davon ausgegangen wurde, dass sich die NRP aus der Finanzierung von Basisinfrastrukturen zurückzieht und diese Aufgabe in Zukunft durch frei verfügbare Mittel aus der NFA finanziert werden solle. Dies hätte aber vorausgesetzt, dass die Kantone diese frei verfügbaren Mittel an die Gemeinden weitergeben. Die Praxis zeigt, dass leider kein einziger Kanton diese Mittel an die Gemeinden weitergegeben hat. Was auf Bundesebene angedacht wurde, scheiterte in der Umsetzung auf Kantonebene. Die SAB hat deshalb gefordert, dass im nächsten Wirksamkeitsbericht der NFA diesem Aspekt besondere Beachtung geschenkt und Korrekturmassnahmen vorgeschlagen werden.

Problem Programmvereinbarungen

In den Bereichen, in denen Bund und Kantone noch in Verbundaufgaben zusammenarbeiten, soll das Instrument der Programmvereinbarungen eingesetzt werden. Dies bedeutet, dass der Bund strategische Zielvorgaben macht, die Umsetzung erfolgt durch die Kantone. In vielen Bereichen funktioniert das gut, in einigen Bereichen jedoch sehr schlecht. So muss insbesondere beim Bundesamt für Umwelt festgestellt werden, dass zwar Programmvereinbarungen abgeschlossen werden, der Bund sich jedoch weiterhin in überaus starkem Mass bis ins letzte Detail der Ausführung einmischte. Der vom Instrument der Programmvereinbarung erhoffte Effizienzgewinn kann so nicht eintreten. Hier besteht Korrekturbedarf.

Unternehmenssteuerreform III

Von der USTR III profitieren in erster Linie die grossen Geberkantone, allen voran Zug, Basel Stadt, Genf und Waadt. Diese Kantone müssten sonst eine Abwanderung der Firmen mit besonderem Steuerstatus befürchten, die sie dank einer jahrelangen Tiefsteuerstrategie angelockt haben. Mit einer Anpassung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von aktuell 17% auf neu 21,2% soll es den Kantonen ermöglicht werden, ihre Unternehmenssteuern für alle Betriebe zu senken. Von diesen Mitteln profitieren in erster Linie die bevölkerungsstarken Kantone des Mittellandes, da sich der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer nach der Bevölke-

rung bemisst. Zudem wird bei der NFA der Berechnungsfaktor für die Unternehmenssteuern angepasst. Auch dies ein Entgegenkommen gegenüber den Geberkantonen. Beide Massnahmen sind zeitlich nicht beschränkt. Die Berggebietskantone erhalten auf der anderen Seite einen auf sieben Jahre beschränkten Zustupf aus der NFA von 180 Mio. Fr. In der Summe profitieren somit die Geberkantone enorm von der USTR III und den damit verbundenen Kompensationsmassnahmen. Aus Sicht der SAB wäre es deshalb angebracht, dass die Geberkantone jetzt ihre ständig wiederkehrende Kritik an der NFA aufgeben.

NFA 2?

Die Frage steht latent im Raum, ob die NFA grundlegend verändert werden müsse. Die KdK hat einen entsprechenden Vorschlag ausgearbeitet, um die Spannungen innerhalb der Kantone abzubauen. Die SAB steht diesem Vorschlag sehr skeptisch gegenüber. Die SAB sieht demgegenüber eher den Weg über eine NFA 2. Hier müsste diskutiert werden, welche Aufgaben weiter entflechtet werden können und wie der zunehmenden Tendenz des Bundes, sich immer mehr in Kantonsaufgaben einzumischen (Bsp. Raumplanung, Energie usw.), Gegensteuer gegeben werden kann.

RÉSUMÉ

RPT : bilan intermédiaire du point de vue du SAB

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été introduite en 2008, en même temps que la Nouvelle politique régionale (NPR). La RPT dépasse de loin la question des flux financiers, puisque qu'elle a introduit une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat fédéral et les cantons. D'autre part, les versements effectués dans ce cadre par la Confédération ne représentent qu'une petite partie des transferts financiers auprès des cantons. En effet, ce sont environ 20 milliards de francs par an qui sont versés aux cantons, alors

que la péréquation verticale des ressources correspond à environ 16% de cette somme (soit 3,2 milliards). Ces 20 millions sont investis surtout en faveur des régions urbaines dans le cadre de prestations liées à la santé, au social, aux Hautes Ecoles, au trafic, etc. Actuellement, les principaux problèmes découlant de la RPT proviennent surtout du fait que certaines tâches sont à la fois assurées par la Confédération et les cantons. Cependant, cette dernière ne leur laisse pas toujours suffisamment de marge de manœuvre pour les exécuter (par exemple dans le domaine de l'environnement). En ce qui concerne la troisième réforme de l'imposition des entreprises, ce sont surtout les cantons donateurs qui en profiteront. Par conséquent, le SAB estime que ces derniers doivent cesser de critiquer continuellement la RPT. Enfin, notre organisation est d'avis que plutôt que de vouloir améliorer le système actuel, il serait préférable de le remanier totalement (RPT2). De cette façon, il serait possible de mieux répartir certaines tâches et de trouver le moyen de mettre un frein à l'immixtion croissante de la Confédération dans les affaires cantonales.

RIASSUNTO

NPC : bilancio intermedio dal punto di vista del SAB

La riforma della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) è stata introdotta nel 2008, nello stesso momento nel quale è stata presentata la Nuova politica regionale (NPR). La NPC supera notevolmente la questione dei flussi finanziari, perché essa ha introdotto una nuova ripartizione dei compiti tra lo Stato federale e i cantoni. D'altra parte, i versamenti effettuati dalla Confederazione in quest'ambito non rappresentano che una piccola parte dei trasferimenti finanziari presso i cantoni. In effetti, sono circa 20 milioni di franchi l'anno che sono versati ai cantoni, mentre la perequazione verticale²⁾ delle risorse corrisponde a circa il 16% di questa somma (ossia 3,2 mi-

liardi). Questi 20 milioni sono investiti soprattutto a favore delle regioni, urbane nell'ambito delle prestazioni legate alla salute, al sociale, alle Hautes Ecoles, al traffico, ecc. Attualmente, i problemi principali che scaturiscono dalla NPC derivano soprattutto dal fatto che alcuni compiti sono al contempo assicurati dalla Confederazione e dai cantoni. Tuttavia, quest'ultima non lascia loro abbastanza margine di manovra per eseguirli (per esempio nel settore ambientale). Per quel che riguarda la terza riforma dell'imposizione delle imprese, sono soprattutto i cantoni donatori che ne approfittano. Di conseguenza, il SAB è dell'opinione che si debba smettere di criticare continuamente la NPC. Infine, la nostra organizzazione è dell'opinione che piuttosto di voler migliorare il sistema attuale, sarebbe preferibile riformarlo totalmente (NPC2). In questo modo, sarebbe possibile ripartire meglio alcuni compiti e trovare il modo di mettere un freno all'interferenza crescente della Confederazione negli affari cantonali.

1) La péréquation verticale ne prend pas en charge les besoins de communes en matière d'infrastructures de base. Cette question doit actuellement être assumée par les cantons.

2) La perequazione verticale non prende a carico i bisogni dei comuni nell'ambito delle infrastrutture di base. Questa questione deve attualmente essere assunta dai cantoni.