

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Sektion Finanzausgleich
Bundesgasse 3
3003 Bern

finanzausgleich@efv.admin.ch

Bern, 17. Mai 2018
n'existe qu'en allemand

Vernehmlassungsantwort zum Wirksamkeitsbericht 2016-2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen unter Einschluss von Vorschlägen zur Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den Änderungen im Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) Stellung nehmen zu können.

Die vorgeschlagene Revision des Ressourcenausgleichs stellt aus Sicht des ein Fortschritt zu heutigen System dar, da ein bestehender Fehlmechanismus des Systems korrigiert wird. Mit der garantierten Mindestausstattung wird sich die Dotation in Zukunft nicht mehr verringern, wenn die Disparitäten zwischen den Kantonen zunehmen (das Gleiche gilt auch für den umgekehrten Fall).

Mit der vorgeschlagenen Mindestausstattung von 86.5 Prozent nimmt die Dotation im Ressourcenausgleich deutlich ab. Dies obschon sich die Disparitäten zwischen den Kantonen seit der Einführung des NFA kaum verändert (je nach Mass sogar leicht zugenommen) haben. Eines der zwei Hauptziele des Finanzausgleichs ist der Abbau der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Dieses Ziel bleibt auch in Zukunft zentral. Für den SGB stellt der Finanzausgleich das wichtigste finanzpolitische Instrument dar, um den Zusammenhalt zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Regionen in der Schweiz sicherzustellen. Dieser Ausgleich darf durch die geplante Reform nicht erheblich geschwächt werden. Eine Senkung der Dotation im Ressourcenausgleich um mehr als ein halbe Milliarde Franken führt jedoch zu einer Schwächung dieses Ausgleichsmechanismus im Vergleich zu heute. Aus Sicht des SGB soll deshalb eine Mindestausstattung von 87.0 bis 87.5 Prozent angestrebt werden.

Die Beantwortung des Fragebogens zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2016-2019 finden Sie ab Seite 3.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat
und Chefökonom

Beilage: Fragebogen

Ressourcenausgleich

1. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Ressourcenausgleich neu über die Garantie einer Mindestausstattung für den ressourcenschwächsten Kanton gesteuert werden soll, womit die Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich durch das Parlament alle vier Jahre entfallen wird?

Ja. Dabei steht für den SGB im Vordergrund, dass ein heute bestehender Fehlmechanismus des Systems korrigiert wird. Mit einer garantierten Mindestausstattung kann es nicht mehr vorkommen, dass die Dotation gekürzt wird, wenn die Disparitäten zwischen den Kantonen zunehmen beziehungsweise vice versa. Dies ist ein wesentlicher Fortschritt im Vergleich zum heutigen System. Dass die politische Steuerung des Finanzausgleichs neu auf die strategischen Fragen, die im Gesetz zu regeln sind, fokussiert wird, ist ein zusätzlich zu begrüssender Nebeneffekt. Die politischen Grabenkämpfe zwischen Geber- und Nehmerkantone werden damit allerdings kaum verschwinden, sondern sich wahrscheinlich lediglich auf eine andere Ebene verschieben.

2. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass diese garantierte Mindestausstattung gemäss dem Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen auf 86.5 Prozent des nationalen Durchschnitts festzulegen sei?

Nein. Aus Sicht des SGB stellt der Finanzausgleich das wichtigste finanzpolitische Instrument dar, das den Zusammenhalt zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Regionen in der Schweiz sicherstellt. Dieser Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen darf durch die geplante Reform nicht erheblich geschwächt werden. Die Tatsache, dass die Disparitäten seit der Einführung des NFA nicht abgenommen, sondern stabil bis tendenziell leicht steigend sind (insbesondere auch wenn man in den kommenden Jahren von einer Erholung der Konjunktur ausgeht, was zu einer Zunahme der Disparitäten führt), rechtfertigen aus unserer Sicht eine solch deutliche Senkung der Dotation nicht. Ressourcenschwache Kantone, insbesondere solche mit einer grossen Bevölkerung, wie z.B. der Kanton Bern, werden trotz Übergangsphase grosse Mühe haben, die Ausfälle aus dem Ressourcenausgleich zu kompensieren. Seit dem Jahr 2014 war die Mindestausstattung des ressourcenschwächsten Kantons denn auch stets über der neu geplanten Mindestausstattung von 86.5 Prozent. Auch die Tatsache, dass die absolut grössten Einzahler in den Finanzausgleich Zürich und Genf mit den frei werdenden Mittel über den SLA entlastet werden können, macht eine Fixierung auf 86.5 Prozent nicht notwendig. Aus Sicht des SGB soll deshalb eine Mindestausstattung von 87.0 bis 87.5 Prozent angestrebt werden.

3. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen zu modifizieren sei, so dass erstens Kantone mit einer Ressourcenindex von unter 70 Punkten nach Ausgleich genau die garantierte Mindestausstattung erreichen und dass zweitens, die Progression der Auszahlungen an Kantone mit einem Ressourcenindex von 70 bis 100 Punkten so modifiziert wird, dass die Grenzabschöpfung gesenkt und damit die der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?

Ja. Der SGB erachtet diese technische Anpassung bei der Berechnung als sinnvoll. Der wichtigste Grund für diese neue Berechnungsmethode ist der Umstand, dass die Dotation nicht hauptsächlich vom ressourcenschwächsten Kanton bestimmt wird. Dies hat insbesondere auch den positiven Effekt, dass es bei einer Abnahme des Ressourcenpotenzials beim ressourcenschwächsten Kanton nicht zu so erheblichen Verschiebungen im Ressourcenausgleich kommt wie im aktuellen System beziehungsweise beim KdK-Vorschlag. Die Verbesserung der Anreizwirkung für die ressourcenschwachen Kantone ist grundsätzlich positiv, spielen aber aus Sicht des SGB eine untergeordnete Rolle. Die oben erwähnten Gründe wiegen aus unserer Sicht schwerer.

4. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen?

Ja. Der SGB befürwortet nach wie vor, dass die Grenzgängereinkommen nicht zu 100, sondern zu 75 Prozent in das Ressourcenpotenzial einfließen. Die Untersuchungen der EFV bezüglich der durch die Grenzgänger verursachten Kosten scheinen aus unserer Sicht plausibel, was eine erneute Senkung des Faktors Deltas zum heutigen Zeitpunkt nicht rechtfertigt.

5. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, den Faktor Alpha, d.h. die Art und Weise der Berücksichtigung des Vermögens im Ressourcenpotenzial, neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt abzustützen?

Der SGB unterstützt, gestützt auf den heute vorliegenden Daten, dass die Vermögen neu auf die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens in das Ressourcenpotenzial fließen. Dies aus zwei Gründen. Erstens begrüßen wir es, dass die Vermögen mit der neuen Methode stärker in das Ressourcenpotenzial einfließen als dies beispielsweise in der zweiten Periode (2013-2015; 0.8%) der Fall war. Sollte sich der eher unwahrscheinliche Fall einstellen, dass die relative steuerliche Ausschöpfung des Vermögens im nationalen Durchschnitt stark sinken würde, bräuchte es beim Faktor Alpha eine Anpassung. Zum heutigen Zeitpunkt ist dies allerdings kaum zu erwarten. Zweitens lassen sich mit der neuen Berechnungsmethode, insbesondere unter Verwendung eines 6-Jahres-Mittels, starke Schwankungen im Faktor Alpha verhindern, was zu einer begrüßenswerten Stabilisierung der Ausgleichszahlungen führt. Die Gefahr einer Beeinflussung des Faktors Alpha durch einen einzelnen Kanton ist, wie das Beispiel Zürich zeigt, äusserst gering und deshalb zu vernachlässigen.

Lastenausgleich

6. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, den Grundbeitrag des Lastenausgleichs im Gesetz (FiLaG) zu verankern und mit der Teuerung fortzuschreiben, so dass, wie beim Ressourcenausgleich, auf eine Festlegung alle vier Jahre verzichtet werden kann?

Ja. Der SGB stimmt mit dem Bundesrat überein, dass mit der Einführung der garantierten Mindestausstattung im Ressourcenausgleich sich auch eine Anpassung beim Lastenausgleich aufdrängt. Nach dem sich die Dotation im Ressourcenausgleich neu endogen ergeben wird, wäre es merkwürdig, dass das Parlament die Grundbeiträge des Lastenausgleichs nach wie vor alle vier Jahre festlegt. Der SGB unterstützt deshalb, dass die Grundbeiträge des Lastenausgleichs für das Jahr 2020 im FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 festzulegen sind und dass sich diese wie bisher mit der Teuerung fortzuschreiben. Im Gegensatz zum Bundesrat unterstützt der SGB jedoch die Forderung der Kantone, dass die frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich zur Erhöhung der Dotation im SLA eingesetzt werden.

Härteausgleich

7. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei nicht aufzuheben, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent zu reduzieren?

Ja. Da der Härteausgleich integraler Bestandteil der angenommenen NFA-Abstimmungsvorlage war und sich wenig an der Situation geändert hat, gibt es aus Sicht des SGB keinen Anlass für eine vollständige Aufhebung des Härteausgleichs.

Periodizität des Wirksamkeitsberichts

8. *Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Evaluation des Finanzausgleichs und damit die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts nicht mehr alle vier, sondern alle sechs Jahre durchzuführen?*

Nein. Die neue Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems verlangt ein zeitnahes und präzises Monitoring der Disparitäten und Zahlungen, insbesondere aus dem Ressourcenausgleich. Nach erfolgter und erfolgreicher Umstellung des Systems ist eine längere Evaluationsperiode möglicherweise durchaus angezeigt. Aufgrund der doch erheblichen Änderungen im System des Finanzausgleichs möchte der SGB jedoch in der nächsten Zeit vorerst alle vier Jahre informiert werden.

Weitere Bemerkungen

9. *Haben Sie weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbericht bzw. zu den Vorschlägen des Bundesrates für die Anpassung des FiLaG?*

Die nachfolgenden Bemerkungen betreffen die Einführung der Zeta-Faktoren im Rahmen der Steuervorlage 17 (SV 17). Wir haben eine ähnliche Kritik bereits in unserer Stellungnahme zur SV 17 formuliert. Obschon die Zeta-Faktoren grundsätzlich im Rahmen der SV 17 eingeführt werden, sind sie für das Funktionieren des Finanzausgleichs zentral, weshalb wir an dieser Stelle unsere Skepsis erneut zum Ausdruck bringen wollen. Mit der Abschaffung der Sonderregelungen für Statusgesellschaften im Rahmen der SV 17 wird die Verwendung von Sondergewichtungen (Beta-Faktoren) im Ressourcenausgleich überflüssig. Damit es im Ressourcenausgleich nicht zu Verwerfungen kommt, werden sogenannte Zeta-Faktoren vorgeschlagen. Die Idee ist, dass die gesamten Gewinne aufgrund ihrer tieferen steuerlichen Ausschöpfbarkeit mit den Zeta-Faktoren im Ressourcenindex herabgewichtet werden. Der SGB ist nicht prinzipiell gegen die Einführung solcher Zeta-Faktoren. Je tiefer die Zeta-Faktoren jedoch sind, desto stärker ist die Anreizwirkung für die Kantone, ihre Unternehmenssteuern zu senken. Somit befeuern tiefe Zeta-Faktoren den Unternehmenssteuerwettbewerb, der sich seit der Einführung des NFA bereits verschärft hat, weiter. In der öffentlichen Diskussion wurden bereits Zeta-Faktoren von Null gefordert.¹ In der Tat würde dies das Problem der Grenzabschöpfungsquoten bei den Unternehmensgewinnen lösen – allerdings nur zum Preis eines unkontrollierten Steuersenkungswettlauf zwischen den Kantonen. Mit Blick auf die von den Kantonen bereits angekündigten massiven Steuersenkungen im Rahmen der Steuervorlage 17 sind die Zeta-Faktoren ein sinnvolles finanzpolitisches Instrument, um dieses «race-to-the-bottom» zu verhindern respektive zu bremsen. Aktuell geht die EFV von einem Zeta-Faktor von ca. 40% (0.387) aus. Tiefere Zeta-Faktoren sind aus Sicht des SGB problematisch. Sollten sich die strategischen Steuersenkungen in den Kantonen (wie sie teilweise bereits angekündigt wurden) jedoch in den nächsten Jahren fortsetzen, würde die durchschnittliche steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne und somit auch die Zeta-Faktoren weiter sinken. Ist dies der Fall, ist aus Sicht des SGB eine höhere Gewichtung der Zeta-Faktoren (mit einem Multiplikationsfaktor 1.5 oder 2) notwendig, um der problematischen Entwicklung des kantonalen Steuerwettbewerbs der letzten Jahre entgegenzuwirken. Auf die Einführung des Zeta-Faktors 2 (für Erträge aus der Patentbox) ist ganz zu verzichten. Es scheint kaum gerechtfertigt, dass durch die Einführung des Zeta-2 Faktors gewisse Ressourcenstarke Kantone (insbesondere BS) im Ressourcenindex gar noch schwächer werden (Annahme EFV). Zudem scheint es widersprüchlich nach der Aufgabe der Beta-Faktoren (für privilegierte Gesellschaften) erneut eine Sonderklasse für gewisse Unternehmensgewinne einzuführen. Mit dem tieferem Zeta-2 Faktor würde man in den Kantonen zudem einen Anreiz schaffen sich auf die Anziehung von Patentgewinne zu fokussieren, während ordentlich besteuerte Gewinne für die Kantone, aufgrund der deutlich höheren Grenzabschöpfungsrate, weniger interessant wären. Dies würde zu einem zusätzlichen, unnötigen und abstrusen Wettbewerb um Unternehmensgewinne führen.

¹ <https://www.nzz.ch/meinung/fuer-eine-wirksame-steuervorlage-17-braucht-es-anpassungen-im-finanzausgleich-ld.1330598>