

Eidgenössische Finanzverwaltung
Sektion Finanzausgleich
Bundesgasse 3
3003 Bern

ausschliesslich in elektronischer Form an:
finanzausgleich@efv.admin.ch

21. Juni 2018

Vernehmlassung 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 geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 9. März 2018 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zum oben genannten Geschäft teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Im dritten Wirksamkeitsbericht unterbreitet der Bundesrat dem Parlament Anpassungen des FiLaG zur Optimierung des Finanzausgleichs. Die Vorschläge des Bundesrates orientierten sich am Massnahmepaket der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 17. März 2017.

Ein funktionierender Föderalismus und Finanzausgleich liegt im Interesse der Wirtschaft und des Standorts Schweiz. Die Unternehmen profitieren von einem angemessenen Steuerwettbewerb und einer moderaten Steuerbelastung. Deshalb begrüsst die Wirtschaft Bemühungen, den Finanzausgleich laufend zu optimieren.

economiesuisse hat die vorgeschlagenen Systemanpassungen am Finanzausgleich im Rahmen einer internen Konsultation und Diskussion eingehend geprüft. Der Wirtschaftsdachverband kann die Überlegungen hinter den Vorschlägen nachvollziehen. Dass die Regeln des Finanzausgleichs von den ressourcenstarken wie den ressourcenschwachen Kantonen und vom Bund akzeptiert werden, ist entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Ausgleichssystems insgesamt. Die grundsätzliche Einigung der Kantone auf die neue Lösung ist deshalb positiv zu bewerten.

Dennoch hat economiesuisse gegenüber den vorgeschlagenen Neuregelungen gewisse Vorbehalte. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob der Zeitpunkt für einen Eingriff in das Ausgleichssystem, namentlich in den Ressourcenausgleich, richtig ist. Konkret haben wir folgende Bedenken und Empfehlungen:

- Die garantierte Mindestausstattung von 86,5 Prozent engt die Handlungsmöglichkeiten ein und macht es namentlich schwieriger, auf Entwicklungen in der finanziellen Leistungsfähigkeit der

Kantone zu reagieren. Es besteht die Gefahr eines nurmehr schwer zu korrigierenden Autopiloten bei den Ausgleichszahlungen.

- Die aktuell in der Beratung stehende Steuervorlage des Bundes wird zu Änderungen im Ressourcenausgleich führen. Welches die konkreten Folgen sind, ist heute nicht restlos abschätzbar. Auch können die weiteren Auswirkungen der Steuervorlage zu Veränderungen bei der Ressourcenausstattung führen. Wenn auch dank der Massnahmen der Steuervorlage nicht mit grundlegenden Verwerfungen zu rechnen ist, kann es dennoch sinnvoll erscheinen, die Möglichkeiten für weitere Systemanpassungen heute möglichst offen zu halten. Den zur Vernehmlassung gestellten Verlust an Handlungsspielraum betrachten wir deshalb insbesondere zum aktuellen Zeitpunkt als nicht optimal. Sollte dennoch zu einem System der garantierten Mindestausstattung übergangen werden, empfehlen wir folgende Massnahmen, um eine frühzeitige und angemessene Reaktion auf eine stark ungünstige Disparitätenentwicklung zu gewährleisten:
- Für die vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen des FiLaG betreffend die Festlegung der Mittel des Ressourcen- und Lastenausgleichs ist eine Verfallsklausel einzuführen, um dem Parlament nach maximal zwei Evaluationsperioden (8 Jahre) die Möglichkeit zu gewähren, die neuen Regeln zu bestätigen oder zum heutigen Modell zurückzukehren.
 - Das neue paritätische Organ zur Steuerung des Finanzausgleichs soll den Auftrag und die Kompetenz erhalten, die Entwicklung des Finanzausgleichs zu beobachten und bei Bedarf Gesetzesänderungen vorzuschlagen.
 - Die Wirksamkeit und Zielerreichung des Finanzausgleichs soll wie bisher alle 4 Jahre geprüft werden.
- Mit der im neuen Modell vorgesehenen technischen Anpassung verschlechtern sich die vom Ressourcenausgleich gesetzten Anreize für die ressourcenschwächsten Kantone. Aus langfristigen Effizienzüberlegungen schlagen wir vor, Anpassungen am System zu prüfen mit dem Ziel, die Anreizwirkung auf die ressourcenschwachen Kantone zu verbessern.

Die Frage der Verwendung der «freiwerdenden» Mittel des Bundes ist nicht Gegenstand der Vernehmlassung. Durch die Erhöhung der garantierten Mindestausstattung erhöht sich der gesetzlich festgelegte Mittelbedarf. Relativ zu heute (2018) ergeben die im Wirksamkeitsbericht ausgewiesenen Berechnungen zwar gewisse Minderausgaben des Bundes. Weil die mittel- bis langfristige Entwicklung von der Disparitätenentwicklung der Kantone abhängig ist, wäre es aus unserer Sicht nicht korrekt, zum jetzigen Zeitpunkt fix gebundene Mehrausgaben des Bundes zu beschliessen. Auch wenn eine Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs gemäss Studien sachlich vertretbar erscheint, so ist diese Diskussion unabhängig von der Verwendung der «freiwerdenden» Mittel zu führen.

Sie finden unserer detaillierten Ausführungen und Empfehlungen nachfolgend in unseren Antworten zum Fragekatalog. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Frank Marty
Leiter Finanzen und Steuern,
Mitglied der Geschäftsleitung

Lea Flügel
Projektleiterin Finanzen und Steuern

Fragekatalog

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?

economiesuisse ist der Auffassung, dass der Finanzausgleich grundsätzlich gut funktioniert. Die Wirkungsanalyse im dritten Wirksamkeitsbericht bestätigt, dass die gesetzlichen Ziele weitgehend erreicht bzw. teilweise sogar übererfüllt werden. Die Übererfüllung in Bezug auf die Gewährleistung der Mindestausstattung kann durch eine Anpassung der Dotation durch das Parlament verhindert werden.

Die parlamentarische Steuerung der Dotation erachten wir als wertvoll. Durch die politische Festlegung des Umverteilungsbetrags alle vier Jahre lässt sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich flexibel auf Veränderungen bei den Disparitäten reagieren. Dass in der Vergangenheit diese Möglichkeit zu wenig ausgeschöpft wurde und Aspekte der Zweckmässigkeit und Akzeptanz hinter Verteilungsfragen zurücktraten, bedauern wir. Durch die Einführung einer garantierten Mindestausstattung soll das Problem einer als ungenügend wahrgenommenen politischen Steuerung nun gelöst werden. Ein gesetzlicher «Autopilot» soll neu die jährliche Ausgleichssumme bestimmen. Die «Entpolitisierung» der Dotation ist das Ziel.

Wir haben Verständnis für die Ansinnen, sehen jedoch den Verlust an politischer Steuerungsmöglichkeit und damit auch an Flexibilität als kritisch. Konkret besteht die Gefahr, dass künftige Anpassungen am System nurmehr schwer möglich sein werden. Selbst im Fall einer sehr ungünstigen, über konjunkturelle Schwankungen hinausgehenden Disparitätenentwicklung über mehrere Jahre würde eine unter Umständen sinnvolle Systemkorrektur kaum möglich sein. Der neue gesetzliche «Autopilot» könnte das Ausgleichssystem an die Grenzen seiner (politischen) Belastbarkeit bringen. Adäquate Antworten auf Systemherausforderungen wären in jedem Fall noch schwieriger als heute.

Auch im Zeitpunkt der vorgeschlagenen Anpassungen sehen wir ein gewisses Risiko. Die Dynamik in den Kantonen ist durch die Umsetzung der Steuervorlage 17 nicht restlos abzuschätzen. Auch wenn die in der Steuervorlage vorgesehenen Massnahmen systemstabilisierend wirken und auch die relativ lange Übergangsphase einen Puffer bietet, ist es möglich, dass sich kantonale Unterschiede vergrössern. Bereits die formale Anpassung in der Gewichtung der Unternehmensgewinne (Einführung Zeta-Faktoren) bringt wahrscheinlich eine gewisse Zunahme der Disparitäten mit sich (siehe Botschaft SV17). Der gleichzeitiger Verlust an politischer Flexibilität, die Dotation bei Bedarf ohne grosse Hürden anzupassen, erscheint uns deshalb nicht ideal.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ersuchen wir deshalb den Bundesrat, die Steuerung der Dotation über die gesetzliche Garantie einer Mindestausstattung noch einmal kritisch zu prüfen und in jedem Fall folgende Empfehlungen zu berücksichtigen:

- Befristung der Systemanpassungen am Finanzausgleich: die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen bezüglich Festlegung der Dotation (Art. 3a, Art. 4 Abs. 2 und 3, Art. 5, Art. 6, Art. 9 Abs. 1-3 sowie Art. 22) sollen unter Vorbehalt einer zeitlichen Befristung beschlossen werden. Die Befristung soll auf maximal zwei Evaluationsperioden (aus unserer Sicht 8 Jahre) festgelegt werden. Die Verfallsklausel bedingt einen Entscheid über eine Verlängerung, Modifikation oder Sistierung der neuen Massnahmen. Auch wenn die Kantone und der Bund heute den Systemwechsel unterstützen, kann sich dennoch herausstellen, dass sich die Lösung in der langen Frist nicht bewährt bzw. zu den gewünschten Ergebnissen führt. Es ist nicht

ausgeschlossen, dass die neue Art und Weise der Festlegung der Dotation in Zukunft eine grosse Belastung für das System bringt – namentlich für die ressourcenstarken Kantone und den Bund. In diesem Fall stellen sich die gleichen Herausforderungen wie im heute; nur dass die Hürden für eine Systemanpassung noch höher sind. Die Befristung gibt der Politik die Möglichkeit, nach einer gewissen Zeit neu zu beurteilen, ob und wie der Finanzausgleich weiterentwickelt werden soll. Nach Ablauf der Frist muss ein erneutes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Wird die Systemanpassung nach der festgelegten Frist nicht verlängert, kommt das heute geltende System wieder zur Anwendung. Beschliesst der Gesetzgeber eine Verlängerung des neuen Systems, werden die vorgeschlagenen Massnahmen weitergeführt. In beiden Fällen soll die Möglichkeit bestehen bleiben, Optimierungen vorzunehmen. Verzögert sich das Inkrafttreten eines neuen Bundesbeschlusses, verlängert sich die Geltungsdauer des geltenden Bundesbeschlusses um maximal zwei Jahre.

- Das von den Kantonen geforderte paritätisch besetzte politische Steuerungsorgan soll auf gesetzlicher Basis den Auftrag und die Kompetenz erhalten, den Ressourcenausgleich regelmässig (z.B. jährlich) zu prüfen und dem Bundesrat bei Bedarf Gesetzesänderungen vorzuschlagen. Damit kann eine Reaktion auf eine systembelastende Entwicklung frühzeitig und angemessen diskutiert werden.
- Die Evaluation des Finanzausgleichs im Wirksamkeitsbericht soll weiterhin alle 4 Jahre durchgeführt werden (siehe dazu auch Frage 8).

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?

Wie unter Frage 1 ausgeführt, sehen wir die Fixierung einer garantierten Mindestausstattung und die Steuerung der Ausgleichssumme über diesen Autopiloten kritisch. Im Vergleich zum heute angestrebte Mindestausstattungsziel (Richtwert 85 Prozent) wird der Spielraum durch die Erhöhung und Fixierung der garantierten Mindestausstattung reduziert. Die Flexibilität, den Wert eines Tages anzupassen und insbesondere zu senken, nimmt ab.

Gewisse Mitglieder von *economiesuisse* stellen sich auf den Standpunkt, dass an der Mindestausstattung auf dem ursprünglichen Niveau (85 Prozent) festgehalten und dafür eine Übergangsfrist von sechs Jahren garantiert werden soll. Aus Sicht dieser Mitglieder wurden die Argumente für eine Erhöhung der Mindestausstattung auf 86,5 Prozent im Wirksamkeitsbericht zu wenig klar dargelegt. Eine Anpassung bzw. die Nichteinhaltung von Artikel 6 FiLaG ist deshalb schwer nachvollziehbar. Gewisse Mitglieder stellen sich hinter die Erhöhung der Mindestausstattung auf 86,5 Prozent als Teil der Kompromisslösung zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen.

3 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen zu modifizieren sei, so dass erstens Kantone mit einem 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 Grenz-abschöpfung gesenkt und damit die der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass es mit der Fixierung der Mindestausstattung bei 86,5 Prozent eine technische Anpassung braucht, um den Einfluss des ressourcenschwächsten Kantons auf die Dotation zu beschränken.

Aus unserer Sicht ist es jedoch nicht von Vorteil, dass sich die Anreizsituation durch die vorgeschlagene Modifikation gerade für die ressourcenschwächsten Kantone (mit Ressourcenindex unter 70) verschlechtert. Damit setzt der Ressourcenausgleich für diese Kantone keine Anreize mehr, zusätzliches Steuersubstrat anzuziehen.

In jedem Finanzausgleichssystem ergeben sich Zielkonflikte zwischen Anreizen, Mindestausstattung und Finanzierbarkeit. Dass die Anreize für eine Verbesserung der Standortattraktivität für Kantone mit einem Ressourcenindex unter 70 durch die Modifikation der Berechnungsmethode vollständig eliminiert werden, erachten wir jedoch als nicht effizient. Zumindest Anreize für den Status Quo wären wichtig, um den Erhalt des bestehenden Ressourcenpotenzials zu fördern.

Empfehlung:

- Verbesserungen der Anreizsituation und die damit zusammenhängenden Kosten sollen (kontinuierlich) geprüft und ins Verhältnis der potenziellen (mittel- bis langfristigen) Gewinne gesetzt werden. Der Bundesrat hat in der Stellungnahme zum Postulat 17.3436 bereits angekündigt, zur Analyse der Anreizwirkung in der Botschaft Bericht zu erstatten. Mit einer materiell gut aufbereiteten Grundlage kann das Thema in der parlamentarischen Beratung aufgenommen und diskutiert werden.

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

Basierend auf den Rückmeldungen von unseren Mitgliedern teilt economiesuisse diese Auffassung.

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?

Die Mitglieder von economiesuisse sehen den Systemwechsel als gerechtfertigt. Mit der neuen Berechnungsweise werden die fiskalischen Realitäten besser erfasst und die Stetigkeit dank der Anwendung eines Sechs-Jahre-Mittels erhöht.

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?

Hier gelten die gleichen Überlegungen wie unter Punkt 1 und 2: eine gesetzliche Fixierung und damit Automatisierung der Beiträge verankert diese und erhöht die Hürden für zukünftige Anpassungen.

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

Nein. Der Härteausgleich ist aus unserer Sicht jährlich um 10 Prozent abzubauen. Die festgelegte Abbaufrist des Härteausgleichs von 28 Jahren erscheint für eine Übergangsregelung zu lang. Eine raschere Absenkung des Ausgleichsbetrags um jährlich 10 Prozent ist deshalb zumutbar. Damit können sowohl der Bund wie auch die Kantone gemäss Einzahlungsschlüssel entlastet werden.

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. economiesuisse empfiehlt aus den Überlegungen wie unter Frage 1 dargestellt, dass die Evaluation des Finanzausgleichs im Rahmen des Wirksamkeitsberichts nach wie vor alle vier Jahre durchgeführt wird. Der Fokus soll dabei auf der Entwicklung der Unterschiede zwischen den Kantonen hinsichtlich Ressourcen und Steuerbelastung sowie auf der Anreizwirkung liegen.

Aufgrund der Einführung der NFA im Jahr 2008 hat es sich zufallsbedingt ergeben, dass die Diskussion über den Wirksamkeitsbericht und die Anpassung der Dotation alle vier Jahre stets in ein Wahljahr gefallen ist. Damit ist die Gefahr, dass es dabei zu kontroversen Debatten bzw. Grabenkämpfen kommt, naturgemäss grösser als in anderen Jahren. In diesem Sinne würde economiesuisse die Verschiebung der regelmässigen Evaluation und Diskussion des Finanzausgleichs (um ein Jahr) unterstützen.

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

9.1 Verwendung «freiwerdende» Bundesmittel

Die Verwendung der «freiwerdenden» Bundesmittel ist eine zentrale Frage und es ist deshalb bedauerlich, dass für die Vernehmlassung nicht klar ist, wie der Bund finanziell von den Systemanpassungen am Finanzausgleich betroffen sein wird.

Denn obwohl im Wirksamkeitsbericht stets von einer Entlastung des Bundeshaushaltes durch die Fixierung der Mindestausstattung gesprochen wird, kann nicht von langfristigen Minderausgaben des Bundes ausgegangen werden. Durch die Erhöhung der Mindestausstattung wird der gesetzlich festgelegte Bundesbeitrag an den Ressourcenausgleich erhöht. Wie sich der Bundesbeitrag an den Ressourcenausgleich tatsächlich entwickeln wird, ist abhängig von der Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass zusätzliche Bundesausgaben an den Ressourcenausgleich nicht der richtige Weg ist; insbesondere, wenn diese fix festgelegt werden. Damit werden neue gebundene Ausgaben geschaffen, die den Bundeshaushalt belasten.

Die Diskussion über die ungleiche Abgeltung der übermassigen geografisch-topografischen und soziodemografischen Belastungen hat zwar durchaus seine Berechtigung. Diese soll jedoch von der Frage zur Verwendung der «freiwerdenden» Mittel entkoppelt geführt werden.

9.2 Erhöhung und Fixierung des Bundesbeitrags an den Ressourcenausgleich (VRA)

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die gebundenen Bundesausgaben weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass das Parlament mit Motion 17.3259 den Auftrag gegeben hat, die gebundenen Ausgaben abzubauen oder zumindest nicht zu erhöhen. Mit der Erhöhung der Mindestausstattung und der Fixierung des Bundesbeitrags an den Ressourcenausgleich auf dem verfassungsmässigen Maximum nimmt die Gebundenheit der Ausgaben jedoch zu. Damit wird der Spielraum des Bundesrats und Parlaments im Rahmen des Budgetprozesses reduziert und der Druck auf Ausgaben in anderen Bereichen bzw. Mehreinnahmen nimmt zu.

9.3 Aufgabenteilung

Neben dem Finanzausgleich ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ein weiterer wichtiger Pfeiler des föderalen Systems. Eine klare Zuweisung der Verantwortung und Kompetenzen

(inkl. Finanzierung) an die eine oder andere Staatsebene verhindert Doppelspurigkeiten, falsche Anreize und teure Lösungen. Die mit der NFA begonnene Aufgabenentflechtung soll deshalb weitergeführt werden. Einerseits bestehen immer noch viele Verbundaufgaben; andererseits ist es in den letzten Jahren wieder zu neuen Verflechtungen und Zentralisierungen gekommen. Eine Fortsetzung der Aufgabenentflechtung, wie sie im Moment vom Bundesrat in Erfüllung der Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» geprüft wird, würde dazu beitragen, die Effizienz und Wirksamkeit in der Organisation und Erfüllung der Aufgaben zu verbessern.