

Eidgenössische Finanzverwaltung
Sektion Finanzausgleich
Bundesgasse 3
3003 Bern

1. Juli 2014

Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 14. März 2014 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (2012-2015) teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Der zweite Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen bietet einen breiten Einblick in die Wirkung des zentralen Instruments des Schweizer Finanzföderalismus und lädt dazu ein, sich vertieft mit diesem Thema auseinanderzusetzen. economiessuisse schliesst sich dem Urteil des Wirksamkeitsberichts an, dass die NFA insgesamt gut funktioniert und sich auch in der zweiten Beitragsperiode bewährt hat. Dennoch gibt es aus Sicht von economiessuisse Punkte, die vertieft geprüft und weiter diskutiert werden sollten (siehe Beilage dossierpolitik).

In Bezug auf den Fragenkatalog finden Sie unsere ausführlichen Antworten im beiliegenden Dokument finden. Zusammenfassend sieht die Position von economiessuisse wie folgt aus:

- economiessuisse unterstützt die Senkung der Grundbeiträge im Ressourcenausgleich um 269 Mio. Franken.
- Die Solidarhaftung stellt insbesondere für die Geberkantone ein Problem dar. economiessuisse ersucht den Bundesrat, verschiedene Möglichkeiten zur Senkung der Solidarhaftung in der Botschaft mit ihren Vor- und Nachteilen darzustellen.
- Die Auswirkungen einer von der geplanten Unternehmenssteuerreform III unabhängigen, per 2016 vorgenommenen tieferen Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotential sind in der Botschaft darzustellen. Sofern die Auswirkungen finanziell tragbar sind, ist die tiefere Gewichtung per 2016 umzusetzen. Die Entlastungen wären an die Senkung des Grundbeitrags anzurechnen.
- Der Härteausgleich ist ab 2016 um jährlich 10 Prozent abzubauen.

- Aufgrund der Verschiebung der Sonderlasten im Lastenausgleich unterstützt economiesuisse eine Anpassung des Verteilschlüssels zugunsten der soziodemografischen Sonderlasten (künftig 2/3 der Ausgleichszahlungen). Zusätzliche Mittel des Bundes sind über den Härteausgleich oder über Ausgleichszahlungen des Bundes im Rahmen der geplanten Unternehmenssteuerreform III zu finanzieren.
- Die Folgen des heutigen Verteilsystems auf das Anreizverhalten der Nehmerkantone sind in der Botschaft zu thematisieren. Dazu sind die Vor- und Nachteile des heutigen Systems, des Vorschlags der Geberkantone sowie allfälliger Alternativen in ihren zentralen Aspekten umfassend darzustellen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegen bringen, und bitten Sie, unsere Positionen bei der Bereinigung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung

Frédéric Pittet
Projektleiter Finanzen und Steuern

- dossierpolitik Nr.1 „NFA-Wirksamkeitsbericht: Ziel erfüllt, trotzdem Diskussionsbedarf“
- Antworten zum Fragenkatalog

Antworten zum Fragebogen zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012 – 2015

- 1) **Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs 2016-2019 sei aufgrund der permanenten Überschreitung des Mindestausstattungsziels in der zweiten Vierjahresperiode anzupassen (s. Kapitel 5.5.1 bzw. 9.1)?**

economiesuisse schliesst sich der Auffassung des Bundesrates an und unterstützt die Senkung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs.

- 1a) Falls eine Anpassung des Grundbeitrags erfolgt: Sind Sie auch der Meinung, dass der Grundbeitrag um diejenige Summe zu korrigieren ist, um welche die Dotation in den Jahren 2012 - 2015 durchschnittlich zu hoch lag (s. Kapitel 9.1)?**

Ja, die Beiträge sollen in diesem Umfang gesenkt werden.

- 2) **Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, auf eine Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone sei zu verzichten (s. Kapitel 9.3)?**

Da in der laufenden Vierjahresperiode der Gesamtbeitrag der Ausgleichszahlungen im Verhältnis zum BIP gesunken ist, unterstützt economiesuisse die Auffassung des Bundesrates, keine Belastungsobergrenze einzuführen. Es ist jedoch angezeigt, die Entwicklung weiter im Auge zu behalten. Im Sinne der politischen Akzeptanz der NFA sollten die Ausgleichszahlungen ein gewisses Mass nicht überschreiten. Die Diskussion ist allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen.

- 3) **Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die bisherige Berechnungsmethode der Ein- und Auszahlungen beizubehalten sei (s. Kapitel 8 bzw. 9.4)?**

Diese Auffassung teilt economiesuisse bedingt. In der aktuellen Beitragsperiode haben sich die Beitragszahlungen einiger Geberkantone stark erhöht. Die Kritik der Geberkantone an der Solidarhaftung ist deshalb nachvollziehbar. Das von den Geberkantonen vorgeschlagene Alternativmodell eines fixen Abschöpfungssatzes würde die Solidarhaftung reduzieren und der unterschiedlichen finanziellen Entwicklung der Kantone im Verlauf der Vierjahresperiode besser Rechnung tragen. Allerdings bietet auch das Modell der Geberkantone keine Sicherheit. So kann der Beitrag eines Geberkantons auch bei fixem Abschöpfungssatz weiter steigen. Weil die Problematik jedoch nicht von der Hand zu weisen ist, ersucht economiesuisse den Bundesrat, verschiedene Möglichkeiten zur Senkung der Solidarhaftung in der Botschaft mit ihren Vor- und Nachteilen und Folgen darzustellen, so dass in der parlamentarischen Beratung das Thema aufgenommen und auf einer materiell gut aufbereiteten Grundlage diskutiert werden kann.

- 4) **Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, das Ressourcenpotenzial sei weiterhin mit den bisherigen Steuerkategorien zu berechnen (s. Kapitel 7.1) und somit auch die Wasserzinsen nicht einzubeziehen (s. Kapitel 9.5)?**

Dazu nimmt economiesuisse keine Stellung.

5) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial seien zusätzlich zum Faktor Beta nicht noch auf 70 Prozent zu reduzieren (s. Kapitel 9.5)?

Ein fixer Gewichtungsfaktor hat den Nachteil, dass grundlegende steuerliche Entwicklungen in den Kantonen, die Einfluss auf die Ausschöpfbarkeit der Unternehmensgewinne haben, nur periodisch berücksichtigt werden können. Die Projektorganisation USR III hat einen alternativen Vorschlag erarbeitet, der einerseits flexibel ist, andererseits allgemein genug, so dass sich steuerpolitische Entscheide der Kantone im Ergebnis kaum niederschlagen. economiesuisse unterstützt einen solchen flexiblen Ansatz.

Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann bei der Berechnung des Ressourcenpotentials ein Gewinnsteuerfranken nicht gleich behandelt werden wie ein Einkommenssteuerfranken, weil die Kantone Unternehmensgewinne steuerlich weniger ausschöpfen können als Einkommen. Die Geberkantone schlagen deshalb eine angepasste, d.h. tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne bei der Berechnung des Ressourcenpotentials vor (Faktor 0.7 statt 1). Das Thema ist auch in der Unternehmenssteuerreform III von Bedeutung. Dort wird eine ähnliche Massnahme in Betracht gezogen, um Änderungen am Ressourcenausgleich als Folge der Reform auszugleichen. Die Frage ist, wann die Massnahme umgesetzt wird. Der Bundesrat will auf die Unternehmenssteuerreform III warten und auf eine frühe Umsetzung per 2016, wie von den Geberkantonen gefordert, verzichten. Die vorhandenen Unterlagen und Berechnungen lassen es nicht zu, die Auswirkungen einer frühen, isolierten Umsetzung der Massnahme zu beurteilen (in der Unternehmenssteuerreform III würde sie von anderen Massnahmen begleitet). economiesuisse macht beliebt, dass die notwendigen Informationen zur Beurteilung eines solchen Schritts (eine frühe Umsetzung per 2016) in der Botschaft aufbereitet werden, damit eine fundierte Diskussion möglich wird. Sofern die finanziellen Auswirkungen vertretbar sind, unterstützt economiesuisse eine tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotential ab 2016.

6) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, die Grenzgängereinkommen im Ressourcenpotenzial seien nicht neu zu 50 Prozent, sondern weiterhin zu 75 Prozent zu berücksichtigen (s. Kapitel 9.5)?

Dazu nimmt economiesuisse keine Stellung.

7) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass bei den Ausgleichszahlungen ressourcenschwacher Kantone mit einer steuerlichen Ausschöpfung unter dem Durchschnitt der ressourcenstarken Kantone keine Reduktion vorzunehmen sei (s. Kapitel 9.5)?

Dazu nimmt economiesuisse keine Stellung.

8) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Grundbeitrag des Lastenausgleichs 2016-2019 (Totalbeträge des geografisch-topografischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs) sei mittels einer Fortschreibung analog dem im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG; Art. 9 Abs. 2) vorgesehenen Verfahren festzulegen (s. Kapitel 9.1)?

Sofern am bisherigen Verteilschlüssel festgehalten wird, unterstützt economiesuisse den Vorschlag des Bundesrates, den Grundbeitrag des Lastenausgleichs gemäss FiLaG Art. 9 Abs. 2 fortzuschreiben.

9) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die Dotationen im geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleich weiterhin gleich hoch sein sollen (s. Kapitel 9.1)?

Nein, economiesuisse ist der Meinung, dass eine Anpassung der Dotationen angebracht wäre. Die Sonderlasten haben sich weiter verschoben, bzw. die soziodemografischen Sonderlasten sind im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten weiter gestiegen. Diese Entwicklung geht vor allem zulasten der Kernstädte. economiesuisse schlägt vor, dass neu zwei Drittel der Ausgleichszahlungen zugunsten der soziodemografischen Sonderlasten eingesetzt werden. Sofern die Beiträge zugunsten der Bergregionen nicht reduziert werden, muss der Lastenausgleich in diesem Fall insgesamt ausgebaut werden. Der Bund finanziert den Lastenausgleich allein. Der zusätzliche Beitrag (rund 300 Mio.) belastet also den Bund. Es stellt sich somit die Frage der Finanzierung. Der Bund könnte einerseits die frei werdenden Mittel aus dem Härteausgleich verwenden. Da die Nutzniesser des soziodemografischen Lastenausgleichs die Zentrumsregionen sind und diese gleichzeitig auch die Hauptbetroffenen der Unternehmenssteuerreform III, ergeben sich andererseits auch Überlegungen dahingehend, dass ein Ausbau des Lastenausgleichs für den Bund ein Weg wäre, Hauptbetroffene der Unter-

nehmenssteuerreform III gezielt zu unterstützen und gleichzeitig die effektiven Sonderlasten besser abzugelten. Die zusätzlichen Mittel für den Lastenausgleich wären in diesem Fall über den Bundesbeitrag an die Kantone im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III zu finanzieren.

10) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, der Härteausgleich sei auf die dritte Vierjahresperiode nicht aufzuheben (s. Kapitel 9.2)?

economiesuisse teilt diese Auffassung grundsätzlich, ist jedoch der Ansicht, dass der Härteausgleich rascher abgebaut werden soll (siehe Antwort Frage 11).

11) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass der Härteausgleich ab 2016 wie vorgesehen (FiLaG; Art. 19 Abs. 3) um jährlich 5 Prozent reduziert werden soll (s. Kapitel 9.2)?

Nein. Eine Abbaufrist von 20 bzw. 28 Jahren erscheint für eine Übergangsregelung zu lang. Eine rasche Absenkung des Ausgleichsbetrags um jährlich 10 Prozent ist zumutbar. Die frei werdenden Beiträge können für den Lastenausgleich (Aufstockung SLA) oder im Rahmen der USTR III (horizontale Ausgleichsmassnahmen) verwendet werden.

12) Sehen Sie eine sachliche Notwendigkeit, zum jetzigen Zeitpunkt weitere Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen zu prüfen (s. Kapitel 6.1.3)? Wenn ja, in welchen Gebieten?

Grundsätzlich unterstützt economiesuisse die Entflechtung weiterer Verbundaufgaben. Die Zuteilung von Aufgaben entweder an den Bund oder die Kantone führt zu klaren Kompetenzregelungen, effizienteren Verfahren und kostengünstiger erbrachten öffentlichen Leistungen. Für den Schweizer Föderalismus zentrale Verfassungsgrundsätze, namentlich das Äquivalenz- und Subsidiaritätsprinzip sowie die kantonale Aufgabenautonomie, werden gestützt. Die Aufgabenentflechtung ist neben dem Finanzausgleich im engeren Sinn der zentrale Pfeiler der NFA. Die NFA hat bei der föderalen Aufgabenzuteilung Verbesserungen gebracht, wie sie im Wirksamkeitsbericht dargestellt werden. Weitere Optimierungen sind aber möglich und sollten diskutiert werden. Die föderale Kompetenzordnung ist eine Daueraufgabe, die in einem oft schwierigen Spannungsfeld steht und darum mit besonders grosser Aufmerksamkeit, auf regelmässiger Basis, angegangen werden sollte. economiesuisse wird sich zu diesem Thema zu einem späteren Zeitpunkt detaillierter äussern.

13) Haben Sie weitere Bemerkungen zur dritten Vierjahresperiode des Finanzausgleichs?

Eine Bemerkung / Anregung möchte economiesuisse zur dritten Vierjahresperiode anbringen:

Anreize der Nehmerkantone stärken:

Mit der NFA haben Nehmerkantone stärkere Anreize erhalten, ihr Ressourcenpotential zu verbessern. Die Anreize sind systembedingt allerdings immer noch schwach. Erhöht sich der Steuerertrag eines ressourcenschwachen Kantons um einen Franken, so werden ihm gleichzeitig Ausgleichszahlungen in der Höhe von 80 Rappen gekürzt. Diese hohe Abschöpfungsquote senkt in der Tendenz den Anreiz der ressourcenschwachen Kantone, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern. Die Geberkantone haben diesen Punkt aufgegriffen und schlagen ein lineares Verteilmodell anstelle des heutigen progressiven Modells vor. Wie der Wirksamkeitsbericht zeigt, haben allerdings vor allem Nehmerkantone ihre Steuerätze in den letzten Jahren teilweise stark gesenkt. Wie stark die negativen Anreize des heutigen Verteilsystems für ressourcenschwache Kantone effektiv sind, ist deshalb nicht klar. economiesuisse regt deshalb an, dass der Bundesrat in der Botschaft die Grundlagen zusammenstellt, so dass diese Frage umfassend beurteilt und anschliessend auf einer soliden Basis entschieden werden kann (Vor- und Nachteile des heutigen Systems, des Vorschlags der Geberkantone sowie allfälliger Alternativen).