



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bundesgasse 3
3003 Bern

finanzausgleich@efv.admin.ch

Bern, 30. Juni 2018

Stellungnahme 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 Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.
Gerne nehmen wir zum Wirksamkeitsbericht 2016-2019 Stellung.

A. Grundsätzliches

Die SP Schweiz nimmt Kenntnis vom Wirksamkeitsbericht 2016-2019 und stellt fest, dass wesentliche Hauptziele des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, namentlich die Verringerung der Unterschiede in der Steuerbelastung unter den Kantonen und der Disparitäten in deren finanzieller Leistungsfähigkeit, erneut nicht erreicht werden konnten. Die Entwicklung der Disparitäten bei der finanziellen Leistungsfähigkeit bleibt ziemlich stabil. Es ist nach wie vor die konjunkturelle Dynamik (und damit die Gewinne der juristischen Personen in den ressourcenstarken Kantonen), die das Ausmass dieser Disparitäten hauptsächlich bestimmt.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die SP Schweiz die endogene Festlegung der Höhe der Dotation des Ressourcenausgleichs durch die Einführung einer gesetzlichen Regelung (garantierte Mindestausstattung). Die Dotation des Ressourcenausgleichs wird hinfort durch die Entwicklung der Disparitäten bestimmt. Eine Fixierung der Mindestausstattung

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

auf 86.5 Prozent erscheint aber als zu starke Reduktion der heutigen Dotation des Ressourcenausgleichs. Aus Sicht des SP Schweiz soll eine Mindestausstattung von 87.0 bis 87.5 Prozent angestrebt werden. Gerade im Hinblick auf die Unwägbarkeiten mit der Einführung der Steuervorlage 17 (SV 17) ist ein stufenweises und vorsichtiges Vorgehen angebracht. Was die in diesem Zusammenhang frei werdenden Mittel des Bundes angeht, plädiert die SP Schweiz in erster Priorität dafür, diese der Bundeskasse zuzuführen. In zweiter Priorität sollen die frei werdenden Bundesmittel – zumindest in der Übergangsphase – vollumfänglich den ressourcenschwachen Kantonen zukommen.

Die Disparitäten in der Gesamtsteuerbelastung haben sich seit 2008 sogar verschärft und die Umsetzungspläne der Kantone zur SV 17 lassen den Schluss zu, dass diese in Zukunft sogar noch zunehmen werden. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen hat sich also mit dem Finanzausgleich noch weiter intensiviert. Das ursprüngliche Versprechen, mit dem Finanzausgleich auch die grossen Steuerbelastungsunterschiede zu glätten, lässt sich so nicht einlösen. Aus Sicht der SP braucht es kantonale Mindeststeuersätze für natürliche und juristische Personen. Ein solcher Schritt drängt sich umso mehr aufgrund der anstehenden Umsetzung der SV 17 auf, mit dem andernfalls eine weitere Verschärfung des interkantonalen Steuerwettbewerbs droht, was auf kantonaler Stufe zu massiven Steuerausfällen führen würde.

Im Wirksamkeitsbericht wird richtigerweise festgehalten, dass die Steuervorlage 17 erhebliche Anpassungen beim Ressourcenausgleich zur Folge haben. Insbesondere kommt es zu einer neuen Gewichtung der massgebenden Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotential, da die für die Gewichtung der Gewinne für Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus verwendeten Beta-Faktoren wegfallen. In diesem Zusammenhang macht die SP Schweiz noch einmal geltend, dass der Bundesrat in der Pflicht ist, die Auswirkungen der Zeta-Faktoren auf den Steuerwettbewerb genauer zu untersuchen und darzulegen. Nach heutigem Wissensstand geht die SP davon aus, dass Zeta-Faktoren von kleiner als 40% den kantonalen Unternehmenssteuerwettbewerb weiter ankurbeln. Eine höhere Gewichtung der Zeta-Faktoren scheint deshalb notwendig, um der problematischen Entwicklung des kantonalen Steuerwettbewerbs der letzten Jahre entgegenzuwirken. Die SP verlangt vom Bundesrat im Bereich Zeta-Faktoren, NFA und Steuerwettbewerb mehr Transparenz und zusätzliche Informationen. Grosse Skepsis ruft auch die Einführung des Zeta-Faktors 2 (für Erträge aus der Patentbox) aus Sicht der SP hervor. Die Berechnung dieses Faktors darf nicht dazu führen, dass ein Anreiz in den Kantonen geschaffen wird, in erster Linie Patentgewinne anzuziehen.

In den Antworten zum Fragenkatalog sind diese Positionen weiter ausgeführt.

B. Fragenkatalog

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. Die SP Schweiz befürwortet die endogene Festlegung der Höhe der Dotation des Ressourcenausgleichs durch die Einführung einer gesetzlichen Regelung (garantierte Mindestausstattung). Eine Garantie der Mindestausstattung führt eine zusätzliche Regelbindung in das System des Finanzausgleichs ein und führt damit zur gewünschten Entpolitisierung, indem die politische Steuerung auf die strategischen Fragen fokussiert wird, die im Gesetz zu regeln sind. Die Dotation des Ressourcenausgleichs wird hinfort durch die Entwicklung der Disparitäten bestimmt. Das heutige System hat grosse Mängel. So kann es vorkommen, dass bei einer Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen die Dotation erhöht wird bzw. bei einer Vergrösserung der Disparitäten die Dotation gekürzt wird. Diese Mängel werden mit dem Systemwechsel behoben. Mit der heute geltenden Regelung strebt der Ressourcenausgleich zudem lediglich an, dass jeder Kanton nach Ressourcenausgleich eine Mindestausstattung erreicht (nämlich einen Index von mindestens 85 Prozent). Diese Mindestausstattung ist aber nicht garantiert, sondern nur angestrebt. Der ressourcenschwächste Kanton hat damit keine Garantie, dass er die Mindestausstattung erreicht. Mit der Einführung einer garantierten Mindestausstattung, die sich nach den massgebenden Ressourcen des ressourcenschwächsten Kantons richtet, wird auch diese Unsicherheit ausgeräumt.

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. Der Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen darf durch die geplante Reform nicht derart erheblich geschwächt werden. Die Tatsache, dass die Disparitäten seit der Einführung des NFA nicht abgenommen, sondern stabil bis tendenziell steigend sind (insbesondere wenn man in den kommenden Jahren von einer Erholung der Konjunktur ausgeht, was zu einer weiteren Zunahme der Disparitäten führt), rechtfertigen aus unserer Sicht eine solch deutliche Senkung der Dotation nicht. So ist die Spannweite der Disparitäten zwischen dem ressourcenstärksten und dem schwächsten Kanton zwischen 2008 und 2016 von 153 auf 199 Punkte gestiegen; 2018 liegt die

Differenz mit rund 180 Punkten immer noch deutlich über dem Ausgangswert von 153 Punkten im Jahr 2008. Zu Recht wird von ressourcenschwachen Kantonen darauf verwiesen, dass der Abschöpfungssatz am überschüssigen Ressourcenpotential der starken Kantone mit der Reduktion der Gesamtdotation um rund 500 Millionen Franken von derzeit rund 21 Prozent auf rekordtiefe 18,1 Prozent (-2,8 Prozentpunkte) sinken würde. Die Belastung der starken Kantone wäre geringer als im ersten Jahr des NFA (knapp 20%). 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 könnten, macht eine Fixierung auf 86.5 Prozent nicht notwendig. Aus Sicht des SP Schweiz soll deshalb eine Mindestausstattung von 87.0 bis 87.5 Prozent angestrebt werden. Man würde damit sozusagen auf der zweiten Stufe (2021 bei 87,1 Indexpunkten) stehen bleiben und erste Erfahrungen mit den Auswirkungen des Systemwechsels abwarten sowie die ersten Auswirkungen der Umsetzung der SV 17.

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. Die SP Schweiz erachtet diese technische Anpassung bei der Berechnung als sinnvoll. Damit würde die Dotation nicht hauptsächlich vom ressourcenschwächsten Kanton bestimmt. Dies hätte den positiven Effekt, dass bei einer Abnahme des Ressourcenpotenzials beim ressourcenschwächsten Kanton es nicht zu so erheblichen Verschiebungen im Ressourcenausgleich kommt wie im aktuellen System beziehungsweise im KdK-Vorschlag. Die Reduktion der Volatilität der Ausgleichzahlungen über den Zeitverlauf ist zu begrüssen.

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

Ja, die Gewichtung der Grenzgängereinkommen von 75 Prozent trägt den durch die Grenzgänger verursachten Kosten in etwa Rechnung (hauptsächlich in den Aufgabenbereichen Verkehr, öffentliche Ordnung

und Sicherheit; d.h. höhere Kosten durch die stärkere Beanspruchung des Verkehrsangebots sowie für die Arbeitsmarktaufsicht und Polizei).

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

Der Faktor Alpha beträgt für die Jahre 2016-2019 0,015. Das bedeutet, dass die Vermögen nur zu 1,5 Prozent in das Ressourcenpotential einfließen. Damit lag der Faktor Alpha höher als in der ersten Vierjahresperiode mit 1,2% (2008-2011) und in der zweiten Vierjahresperiode mit 0,8% (2012-2015). Das ist dennoch ein an sich sehr tiefer Faktor, dessen Ausgestaltung grundsätzlich diskutiert werden müsste. Bei der bisherigen Berechnung des Faktors wurde bisher auf die erwartete Vermögensrendite abgestellt und damit auf die Wertsteigerung. Da diese Renditeerwartungen aber grossen Schwankungen unterlagen, ergab sich eine relativ starke Variabilität des Faktors Alpha (zwischen 0,8 und 1,5). Der Bundesrat schlägt nun vor, auf die steuerliche Ausschöpfung abzustellen und eine Relation festzulegen zur steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen der natürlichen Personen. Um die jährlichen Schwankungen zu glätten, wird zudem eine Berechnung über mehrere Jahre vorgenommen. Mit dieser Berechnungsmethode kommt man auf einen Wert von 1,5%. Die Vermögen würden so in das Ressourcenpotential einfließen, wie sie effektiv durch die Kantone im Durchschnitt besteuert werden und nicht mittels eines theoretischen Werts einer geschätzten Wertsteigerung. **Die SP Schweiz begrüsst die Stabilisierung des Faktors Alpha durch die neue Berechnungsmethode.** Die Möglichkeit der Beeinflussung des Faktors durch einzelne Kantone, scheint gering zu sein. Dennoch ist grundsätzlich über die Gewichtung der Vermögen im Ressourcenpotential nachzudenken.

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. Die SP Schweiz ist mit dem Vorschlag einverstanden, die Grundbeiträge des Lastenausgleichs für das Jahr 2020 im FiLaG auf dem Niveau des Jahres 2019 festzulegen und diese wie bisher mit der Teuerung fortzuschreiben. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, was mit den frei werdenden Mitteln des Bundes aus dem Ressourcenausgleich geschieht und die garantierte Mindestausstattung gegenüber dem heute erreichten Index gesenkt wird. Die KdK fordert, dass die übrigen frei werdenden Bundesmittel aus dem Ressourcenausgleich während einer Übergangsperiode zur Hälfte zugunsten des soziodemografi-

schen Lastenausgleichs verwendet werden soll. Die andere Hälfte soll den ressourcenschwachen Kantonen zugutekommen. Nach Ablauf der Übergangsperiode wären diese Mittel zugunsten aller Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich einzusetzen. Im Falle der Festlegung der garantierten Mindestausstattung bei 86,5 Prozent würden sich im dritten Jahr der Übergangsphase, ab 2022, Einsparungen beim Bund in der Höhe von jährlich 283 Millionen Franken ergeben. Nun soll die Verwendung der frei werdenden Bundesmittel nicht im Rahmen dieser Vernehmlassung behandelt werden. Dennoch möchte die SP Schweiz dazu folgendermassen Stellung beziehen: Der Bundesrat beklagt zu Recht, dass der Vorschlag der KdK (teilweise Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs) die ressourcenstarken Kantone in erheblichem Umfang entlastet, während der Bund leer ausgehen soll. **In erster Priorität sollen deshalb die frei werdenden Mittel dem Bund zustehen.** Zumal seine Zahlungen an die Kantone im Rahmen der Erhöhung des vertikalen Ausgleichs in der SV 17 um rund 1 Milliarde zunehmen werden (Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 Prozent auf 21,2 Prozent). **In zweiter Priorität plädiert die SP Schweiz dafür, die frei werdenden Bundesmittel zumindest in der Übergangsphase vollumfänglich den ressourcenschwachen Kantonen zukommen zu lassen** (quasi als neuer, zweiter Härteausgleich im Hinblick auf die Systemanpassung). Die ressourcenschwachen Kantone machen zu Recht darauf aufmerksam, dass vom soziodemografischen Lastenausgleich vorzugsweise die Geberkantone (zu 65%, Stand 2018) profitieren würden. Sie werden aber bereits durch die Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs entlastet. Erst in einer späteren Phase, wenn sich das System wieder stabilisiert hat, soll über eine Verwendung dieser Mittel für alle Kantone, vorzugsweise für den soziodemografischen Lastenausgleich nachgedacht werden.

Härteausgleich

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

Ja, die SP Schweiz hat im Sinne der Rechtssicherheit und Weiterführung des bestehenden Systems dieses Vorgehen jeweils unterstützt. Die vereinbarten Regeln sollen nicht ohne Not geändert werden.

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. Es stimmt zwar, dass sich Änderungen im Finanzausgleich nur sehr langsam auswirken und im Ressourcenausgleich relativ grosse zeitliche Verzögerungen bestehen. Gleichzeitig aber werden durch die neue Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems und die bevorstehenden bedeu-

tenden Auswirkungen der Steuervorlage 17 (Erhöhung des Kantonsanteils an den Steuereinnahmen des Bundes, vorzeitige Aufgabe der kantonalen Steuerstati vor Inkrafttreten der SV 17, definitive Aufhebung der Sonderstatusgesellschaften, schrittweise Reduktion der Beta-Faktoren, Einführung der Zeta-Faktoren, etc.) sehr viel Unsicherheit und Fragen aufkommen. Vor diesem Hintergrund drängt sich ein zeitnahe und präzises Monitoring der Disparitäten und Zahlungen auf, um rechtzeitig mögliche Anpassungen vornehmen zu können. In diesem Sinne ist zu überlegen, ob die Gesetzesänderung nicht besser zeitlich zu befristen und die definitive Inkraftsetzung unter Einbezug der Auswirkungen der SV 17 zu einem späteren Zeitpunkt festzulegen wäre. Nach erfolgter Umstellung des Systems und der Umsetzung der SV 17 ist möglicherweise eine längere Evaluationsperiode angezeigt. In Anbetracht der erheblichen bevorstehenden Änderungen im System ist jedoch in der nächsten Zeit vorerst an der Kontinuität der Periodizität und damit einer Evaluation und Analyse der Ressourcenentwicklung in den Kantonen alle vier Jahre festzuhalten.

Weitere Bemerkungen

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

Wie im Wirksamkeitsbericht festgehalten und an anderer Stelle bereits erwähnt, wird die SV 17 erhebliche Anpassungen beim Ressourcenausgleich zur Folge haben. Insbesondere wird es zu einer neuen Gewichtung der massgebenden Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotential kommen, da die für die Gewichtung der Gewinne für Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus verwendeten Beta-Faktoren wegfallen, bzw. nur noch in der Übergangsphase verwendet werden. An ihre Stelle sollen die so genannten Zeta-Faktoren treten, welche die im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen tiefere steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne darstellen und berücksichtigen sollen. Der Bundesrat rechnet mit einer Übergangsphase von sieben Jahren, in denen die Berechnungsgrundlage vom heutigen System in das System der SV 17 übergeführt wird.

In dieser Phase wird das Volumen der mit den Beta-Faktoren gewichteten Gewinne schrittweise reduziert, womit der Aufdeckung von stillen Reserven bei Wegfall der Regelungen für Statusgesellschaften Rechnung getragen wird. Diese sogenannten Beta-Faktoren liegen zwischen 2,6 und 12,3 Prozent. Der Zeta-Faktor 1 für die Gewichtung der gesamten Gewinne juristischer Personen in der SV 17 wird gemäss Berechnungen auf Basis des geltenden Steuerrechts mit einem Wert von etwas unter 0,4 gerechnet (38% oder rund 35%, je nach Schätzung). Der Faktor Zeta-2 hingegen wird tiefer liegen und sich auf die steuerlich privilegierten Gewinne in der Patentbox beziehen. Noch sind die Aus- und Wechsel-

wirkungen der SV 17 und des Systemwechsels beim Finanzausgleich unklar. Als Beleg mögen folgende Äusserungen des Zuger Finanzdirektors Heinz Tännler und der Basler Finanzdirektorin Eva Herzog gelten. Tännler sagte: „Im Moment ist es für uns noch sehr schwierig abzuschätzen, welche konkreten Folgen die Reform des Finanzausgleichs und die Änderung im Rahmen der Steuervorlage 17 haben werden und wie sie zusammenwirken.“ Eva Herzog erklärte: „Wenn die Steuervorlage in Kraft getreten und die konkreten Auswirkungen klarer sind, soll überprüft werden, ob die vorgenommenen Anpassungen am Finanzausgleich in die beabsichtigte Richtung gehen.“

Vor diesem Hintergrund erachtet die SP Schweiz zwar grundsätzlich die Einführung eines neuen Gewichtungsfaktors (Zeta) sowie eine mehrstufige Einführungsphase als zielführend. Es stellen sich jedoch einige noch unbeantwortete Fragen. Denn die Tiefergewichtung der Unternehmensgewinne bei der Berechnung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) macht Steuersenkungen im Bereich der Unternehmenssteuern «billiger», was zu einer weiteren Verschärfung des Steuerwettbewerbs führen kann. Die Einführung der Zeta-Faktoren stellt also einen Anreiz dar, die Gewinnsteuern zu senken oder die Patentbox extensiv auszunutzen. Eine weitere Anheizung des kantonalen Steuerwettbewerbs durch die Anpassung des NFA lehnt die SP Schweiz ab. Der Bundesrat ist in der Pflicht, die Auswirkungen der Zeta-Faktoren auf den Steuerwettbewerb genauer zu untersuchen und auszuführen. Die Wirkungszusammenhänge sind ohne Zweifel komplex, deshalb braucht es hier dringend eine fundierte empirische Analyse.

Nach heutigem Wissensstand geht die SP davon aus, dass Zeta-Faktoren von kleiner als 40% den kantonalen Unternehmenssteuerwettbewerb weiter ankurbeln. Eine höhere Gewichtung der Zeta-Faktoren scheint notwendig, um der problematischen Entwicklung des kantonalen Steuerwettbewerbs der letzten Jahre entgegenzuwirken. Die SP verlangt vom Bundesrat im Bereich Zeta-Faktoren, NFA und Steuerwettbewerb mehr Transparenz und zusätzliche Informationen. Mit grosser Skepsis sieht die SP auch die Einführung des Zeta-Faktors 2 für Erträge aus der Patentbox. Es scheint widersprüchlich nach der Aufgabe der Beta-Faktoren (für privilegierte Gesellschaften) erneut eine Sonderklasse für gewisse Unternehmensgewinne einzuführen. Mit dem tieferen Zeta-2-Faktor darf kein Anreiz geschaffen werden, in erster Linie Patentgewinne anzuziehen, während ordentlich besteuerte Gewinne aufgrund der höheren Grenzabschöpfungsrate weniger interessant würden. Dies würde zu einem zusätzlichen, unnötigen und unfairen Wettbewerb um Unternehmensgewinne führen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Levrat', written in a cursive style.

Christian Levrat
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ferrari', written in a cursive style.

Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung