

Per E-Mail an:
finanzausgleich@efv.admin.ch

Zürich, 1. Juni 2018

Wirksamkeitsbericht 2016-2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen mit Vorschlägen zur Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. März 2018 laden Sie interessierte Kreise dazu ein, sich zum Wirksamkeitsbericht sowie zu den vorgeschlagenen Anpassungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen der Unternehmen der Kantone Zürich, Zug und Schaffhausen. Als grösster Beitragszahler ist der Kanton Zürich – sowie die ganze Wirtschaftsregion Zürich im weiteren Sinn – vom Finanzausgleich massgeblich betroffen. Wir erlauben uns deshalb, zum Vorhaben Stellung zu nehmen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die ZHK sieht im Finanzausgleich einen wesentlichen Pfeiler des föderalen Staatsaufbaus der Schweiz. Er gewährleistet u.a. für alle Kantone eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen, stärkt deren Finanzautonomie und gleicht übermässige finanzielle Lasten aus. Die ZHK steht deshalb grundsätzlich hinter dem Finanzausgleich und anerkennt auch, dass der Kanton Zürich als ressourcenstarker Kanton einen wesentlichen Beitrag an den Ausgleich leisten muss.

Aus unserer Sicht handelt es sich beim heutigen Finanzausgleich jedoch nicht um ein perfektes System. Zu kritisieren sind insbesondere die fehlenden Anreize für ressourcenschwache Kantone, Steuersubstrat anzuziehen, und die Überdotierung des Finanzausgleichs: Das Mindestausstattungsziel von 85 % wurde in den letzten Jahren deutlich übertroffen, ohne dass die Dotation reduziert worden wäre. Problematisch ist ferner die separate Beitragsberechnung für die Geberkantone, die zu einer unschönen Solidarhaftung der Geberkantone führt, wenn ein Geberkanton wie bspw. Waadt zum Nehmerkanton wird. Ein weiterer Kritikpunkt ist die ungenügende Abgeltung der soziodemographischen Sonderlasten. Diese ungenügende Abgeltung ist deshalb inkonsequent, weil auf der anderen Seite die Vorteile der Zentrumsattraktivität durch das Ausgleichssystem abgeschöpft werden.

Die nun vorgeschlagenen Anpassungen basieren auf Vorschlägen der Konferenz der Kantonsregierungen und reduzieren einige der oben skizzierten Unzulänglichkeiten des heutigen Ausgleichs. Im Sinne eines Kompromisses ist die ZHK bereit, den Vorschlägen grundsätzlich zuzustimmen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die soziodemographischen Sonderlasten mit einer Erhöhung des soziodemographischen Lastenausgleichs (SLA) besser abgegolten werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Fragen

2.1. 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. Wir unterstützen diesen Kernpunkt des erzielten Kompromisses. Die bisherige Regelung mit einer diskretionären Mittelzuteilung, die zudem jeweils in einem Wahljahr vorzunehmen war, hat sich nicht bewährt. Die automatische Steuerung des Ressourcenausgleichs darf jedoch nicht dazu führen, dass das Ausgleichssystem unreformierbar wird. Es muss auch in Zukunft möglich sein, Extrembelastungen von Bund und Geberkantonen zu vermeiden.

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

Heute liegt die tatsächliche Mindestausstattung aufgrund von Parlamentsentscheiden weit über dem gesetzlich vorgesehenen Mass von 85 %. Es wäre daher angemessen, die garantierte Mindestausstattung auf 85 % zu fixieren. Im Sinne eines Kompromisses tragen wir jedoch den Vorschlag mit, den Wert auf 86.5 % festzusetzen. Damit erhalten die Empfänger Planungssicherheit und die Geberkantone sowie der Bund werden gegenüber der heutigen Situation richtigerweise entlastet.

2.3. 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 Grenzabschöpfung gesenkt und damit der Anreiz für diese Kantone, ihr Ressourcenpotenzial zu verbessern, erhöht wird?

Ja. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die garantierte Mindestausstattung von 86.5 % für Kantone mit einem Ressourcenindexwert von unter 70 Punkten keinerlei Anreize zur Verbesserung ihres Ressourcenpotenzials bietet. Die gleichzeitige Modifikation der Progression für Kantone mit einem Ressourcenindex von 70 bis 100 Punkten zur Erhöhung der Anreize erachten wir für sinnvoll.

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

Ja. Eine Änderung der Gewichtung der Grenzgängereinkommen drängt sich nicht auf. Eine Reduktion des Werts würde zu einer Bevorzugung von Kantonen mit starken Grenzgängeraufkommen führen und gleichzeitig Kantone mit einem hohen Anteil an ausserkantonalen Zupendlern benachteiligen.

2.5. 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?

Ja. Die Anpassung an die fiskalpolitischen Realitäten und die erhöhte Stetigkeit (dank Anwendung eines Sechs-Jahre-Mittels) rechtfertigen den Systemwechsel.

2.6. 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. Diese Anpassung führt dazu, dass der Lastenausgleich bezüglich Grunddotation dem Ressourcenausgleich gleichgestellt wird. Diese Angleichung ist sachlich gerechtfertigt.

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

Nein, der Härteausgleich soll abgeschafft oder zumindest schneller abgebaut werden. Der Härteausgleich sollte den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich erleichtern. Der alte Finanzausgleich hatte grosse Schwächen. Es ist nicht vermittelbar, weshalb dieses alte System de facto noch bis 2036 fortgeführt werden soll. Zudem berücksichtigt der Finanzausgleich bereits heute allfällige Disparitäten sehr umfassend, einen weiteren Ausgleich braucht es nicht. Das zeigt sich insbesondere auch am Beispiel des Kantons Neuenburg, der mit dem Härteausgleich sogar zu einem ressourcenstarken Kanton wird (vgl. S. 126 des Wirksamkeitsberichts).

Antrag:

Der Härteausgleich soll abgeschafft oder zumindest schneller abgebaut werden.

2.8. 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. Wir erachten die Änderung des Evaluationsintervalls als falsch: Zum einen werden mit dem vorliegenden Projekt wesentliche Änderungen an der Funktionsweise des Finanzausgleichs vorgenommen. Zum anderen liegt mit der Steuervorlage 17 ein weiteres Gesetzesprojekt vor, das die Ressourcenpotenziale und damit den Ausgleichsbedarf der einzelnen Kantone erheblich verändern dürfte. Beides spricht für eine möglichst zeitnahe Evaluation. Denkbar wäre, die nächste Evaluation entweder in drei oder in fünf Jahren durchzuführen, damit die Resultate nicht mehr in einem Wahljahr diskutiert werden müssten. Anschliessend soll weiterhin eine Vierjahresperiode zur Anwendung gelangen.

Antrag:

Der Wirksamkeitsbericht soll weiterhin alle vier Jahre erstellt werden.

3. Weitere Bemerkungen zum Wirksamkeitsbereich bzw. zu den Vorschlägen des Bundesrates für die Anpassung des FiLaG

3.1. Erhöhung Soziodemographischer Lastenausgleich (SLA)

Die soziodemographischen Lasten werden im gegenwärtigen Ausgleichssystem nur unzureichend abgegolten, was mehrfach belegt wurde.

Antrag:

Die durch die Reduktion der Grundausrüstung des Ressourcenausgleichs freiwerdenden Mittel auf Bundesebene sollen deshalb zwingend zur Erhöhung des SLA eingesetzt werden.

3.2. Neutrale Zone

Das heutige Ausgleichssystem krankt u.a. daran, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone zu den Nettoempfängern gehört. Die so mögliche „Majorisierung“ der Geberkantone ist staatspolitisch äusserst problematisch. Zur Entschärfung dieses Zustands schlagen wir die Einführung einer „neutralen Zone“ vor, in der Kantone mit einem Ressourcenpotential von bspw. zwischen 95 und 105 Punkten weder von Zuschüssen noch Abschöpfungen betroffen wären.

Antrag:

Das Finanz- und Lastenausgleichssystem ist mit einer neutralen Zone zu verbessern.

3.3. Aufgabenteilung


Seit der letzten, mit der NFA-Reform verbundenen, Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen haben sich wieder vermehrt Verbundaufgaben herausgebildet, die einer Entflechtung bedürfen. Wir fordern deshalb eine weitere Aufgabenteilung, die u.a. die Verbundaufgaben gemäss den Grundsätzen Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Gewährleistung der kantonalen Autonomie eindeutig entweder dem Bund oder den Kantonen zuweist.

Antrag:

Wir beantragen die zeitnahe Durchführung einer Aufgabenteilung, wie sie auch von der Motion 13.3363 zur Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen gefordert wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer


Dr. Regine Sauter
Direktorin


Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik