



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
3003 Bern

finanzausgleich@efv.amdin.ch

Bern, 1. Juli 2024

Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Für die SP Schweiz stellt der Finanzausgleich das wichtigste finanzpolitische Instrument dar, um den Zusammenhalt zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Regionen in der Schweiz sicherzustellen. Eines der beiden Hauptziele des Finanzausgleichs ist der Abbau der interkantonalen Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit. Die Systemanpassung 2020 war diesbezüglich ein Fortschritt. Denn mit der darin vollzogenen Einführung einer garantierten Mindestausstattung für alle Kantone wurde der systematische Fehlmechanismus beseitigt, wonach sich die Dotation einiger Kantone verringern konnte, wenn die Disparitäten zwischen den Kantonen zunahmen.

Disparitäten nehmen zu

Der nun vorliegende vierte Wirksamkeitsbericht evaluiert, inwieweit die Ziele des nationalen Finanzausgleichs in den Jahren 2020–2025 erreicht werden. Klar festgehalten wird darin, dass die anfänglich ressourcenschwächsten wie auch ressourcenstärksten Kantone weiter auseinanderdriften und sich die Disparitäten im Sinne der Spannweite – trotz Finanzausgleich – vergrössert haben (auch wenn dies hauptsächlich für die «Ausreisser» und nicht allgemein für das Mittelfeld gilt). So hat die Spannweite bei der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) der Kantone zugenommen, dies sowohl langfristig als auch besonders in den drei Jahren 2016–2019 (die Spannweite nahm nur im Jahr 2020 etwas ab, dies allerdings nur wegen der mit STAF eingeführten Zeta-Gewichtung der Unternehmensgewinne – siehe nächster Abschnitt). Nimmt man als Messgrösse den Median der absoluten Abweichung

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

(MAD) bei der Steuerbemessungsgrundlage der Kantone, zeigt sich ab 2019 ein klarer Anstieg der Disparitäten. Das gleiche Bild ergibt die Messung über den Gini-Koeffizienten. Im Bericht heisst es dazu: *«Die Dotation des Ressourcenausgleichs hat aufgrund der Disparitätenentwicklung zwischen 2020 und 2024 im Mittel um knapp 48 Millionen pro Jahr zugenommen. Der Anstieg, der aus der Entwicklung der Steuereinnahmen resultiert, betrug in der gleichen Zeitspanne durchschnittlich 111 Millionen pro Jahr.»* Bemerkenswert scheinen uns in diesem Zusammenhang zwei weitere Entwicklungen: Einerseits ist inzwischen im Landesdurchschnitt die steuerliche Ausschöpfung bei den juristischen Personen nur noch halb so hoch wie bei den natürlichen Personen. Dieser Unterschied in der steuerlichen Abschöpfung hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Andererseits variiert die Entwicklung bei den natürlichen Personen zwischen den einzelnen Kantonen stark, während die deutliche Abnahme der steuerlichen Ausschöpfung bei den juristischen Personen viel einheitlicher war (in 22 Kantonen ging die Ausschöpfung zurück). Entsprechend sind die Disparitäten in diesem Bereich geringer geworden. Wichtig ist dabei festzuhalten, dass in diesem Wirksamkeitsbericht nur für das Jahr 2024 bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs erstmals Steuerdaten berücksichtigt wurden, bei denen die im Rahmen der STAF beschlossene Steuerreform der juristischen Personen enthalten ist. Der STAF-Effekt fliesst also in diesem Bericht erst zu einem Drittel ein, da der Durchschnitt der Bemessungsjahre 2018-2020 verwendet wird. Im nächsten Wirksamkeitsbericht dürfte dieser Effekt deshalb noch stärker zum Tragen kommen und die Disparitäten insbesondere ab 2025 und 2026 aufgrund der kürzlich umgesetzten Steuerreformen weiter zunehmen.

Jede Reform wird schwieriger

Im Wirksamkeitsbericht wird auch festgestellt, dass das Ausgleichssystem heute von einer kleinen Minderheit von Kantonen getragen wird, deren Beiträge angesichts der erwarteten Entwicklung der Disparitäten immer stärker ansteigen müssen. Dies scheint im Hinblick auf den Zusammenhalt des Landes gerechtfertigt. Es ist jedoch zu befürchten, dass die «Schmerzgrenze», die sich in den Budgets dieser Kantone auf Hunderte von Millionen Franken beläuft, immer umstrittener wird. Darüber hinaus wird die erwartete Zunahme der Disparitäten auch mehr Mittel vom Bund beanspruchen, was sich auch auf die Finanzlage des Bundes auswirken wird. Schliesslich heisst es in dem Bericht, dass für die finanziell schwächsten Kantone die Beiträge aus dem Ausgleich bald 40 Prozent ihres Steueraufkommens erreichen werden, d. h. von existenzieller Bedeutung sind. Jede Reform des Systems wird daher immer schwieriger werden, da die Gefahr eines Einnahmenverlustes dieser Grössenordnung in diesen Kantonen immer grösser wird.

Zusammenfassend ist zu befürchten, dass das Ausgleichssystem immer umstrittener, für den Bund immer belastender und immer schwieriger

zu reformieren sein dürfte, und dies, obwohl es immer weniger dem Ziel der Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen gerecht wird. Darüber hinaus verschweigt der Bericht, dass die Alterung der Bevölkerung, abgesehen von den oben genannten Auswirkungen, die interkantonalen Unterschiede noch weiter verstärken dürfte: Durch die Abwanderung der jüngeren Bevölkerung in die städtischen Zentren - Studien- und Beschäftigungszentren - ist die Alterung in diesen Zentren relativ weniger ausgeprägt, beschleunigt sich jedoch in den Herkunftskantonen, die durch die Abwanderung ihrer Jugend und ihrer Erwerbsbevölkerung geschwächt werden. Dies führt dazu, dass sich die Wohlstandsproduktion auf einige wenige Zentren konzentriert, während der Finanzierungsbedarf (AHV-Renten, Ergänzungsleistungen, Pflegeleistungen) in den ländlichen oder peripheren Kantonen, in denen die Mittel fehlen, schneller wächst.

Diese Befunde weisen auf eine besorgniserregende Erosion der Zielerreichung des Finanzausgleichs hin, insbesondere auch mit Blick auf die nahe Zukunft und die Unwägbarkeiten zur Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung in den Kantonen. So wird im Bericht denn auch das politische Steuerungsorgan folgendermassen zitiert: *«Besonderes Augenmerk sollte indessen auf die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Kantonen gelegt werden. Einerseits haben die Disparitäten seit 2019 wieder stärker zugenommen. Andererseits kann eine verstärkte Dynamik aufgrund der Steuerreformen in den nächsten Jahren nicht ausgeschlossen werden.»* Die SP Schweiz kann diese Feststellung nur unterstreichen und verweist im Weiteren auf die detaillierten Antworten im beigelegten Fragebogen.

Zeta-Faktoren anpassen

Abschliessend deshalb eine Ausführung zu den im Rahmen der STAF gemachten Anpassungen am Finanzausgleich: Seit der Abschaffung der Sonderregelungen für Statusgesellschaften werden die relevanten Unternehmensgewinne im Finanzausgleich aufgrund ihrer tieferen steuerlichen Ausschöpfbarkeit mit den Zeta-Faktoren herabgewichtet. Die SP Schweiz war nicht prinzipiell gegen diese Systemumstellung, hat jedoch stets gemahnt, dass zu tief angesetzte Zeta-Faktoren Steuersenkungen billiger machen und so zu einer weiteren Verschärfung des Steuerwettbewerbs führen könnten. Gemäss Bericht liegt der für das erste verfügbare Bemessungsjahr (2020) berechnete Zeta-Faktor bei 34 Prozent und ist damit viel tiefer als die ursprüngliche Orientierungsgrösse der EFV (40 Prozent). Ausdruck bzw. weitere Folge davon ist eine auch über die letzten Jahre beobachtete weitere schleichende Fortsetzung der strategischen Senkungen der Unternehmenssteuern in den Kantonen. Wir bekräftigen deshalb die bereits im Hinblick auf die Systemumstellung genau für diesen Fall formulierte Forderung der Notwendigkeit einer höheren Gewichtung der Zeta-Faktoren.

Diese Forderung lässt sich auch sehr gut begründen mit den Resultaten einer Studie von Brühlhart et. al. (*«Competition, Harmonization and Redistribution: Corporate Taxes in Switzerland»*, 2023). Gemäss dieser wird nach der vollständigen Umsetzung der STAF-Reform im Jahr 2032 voraussichtlich kein Kanton mehr Grenzabschöpfungsquoten von über 100 Prozent auf ordentliche Unternehmensgewinne aufweisen. Wenn also schon der «alte» NFA mit den durchschnittlich höheren Abschöpfungsquoten den interkantonalen Wettbewerb im Bereich der Unternehmenssteuern nicht unterband, dann dürfte das fortan ohne Anpassungen erst recht nicht der Fall sein.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung

Beilage: Ausgefüllter Fragebogen

Wir bitten Sie, uns mitzuteilen, ob Sie aufgrund der Ergebnisse im Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2020–2025 die nachfolgenden Auffassungen des Bundesrates teilen:

1. Die garantierte Mindestausstattung von 86.5 Prozent des nationalen Durchschnitts soll beibehalten werden.

Nein. Die garantierte Mindestausstattung von 86.5 Prozent stellt die Schlüsselgrösse für den Ressourcenausgleich dar. Da diese erst vor wenigen Jahren eingeführt worden ist, erachtet es der Bundesrat – vor allem mit Verweis auf die seit dann gesammelte noch dürrtige Datenbasis – als verfrüht, im Rahmen dieses Wirksamkeitsberichts «eine politische Diskussion zur Höhe der garantierten Mindestausstattung auszulösen». Dies ist unseres Erachtens falsch, denn damit würde diese nötige politische Diskussion erst in vier Jahren bzw. im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts geführt werden. Die Tatsache, dass die Disparitäten seit der Einführung des NFA nicht abgenommen, sondern weiterhin tendenziell leicht steigend sind, erfordert aus unserer Sicht eine möglichst baldige Evaluation und Diskussion der Mindestausstattung. Ebenfalls spricht dafür die Tatsache, dass die Mindestausstattung in den Jahren vor dem Systemwechsel in sämtlichen ressourcenschwachen Kantonen jeweils über der aktuellen Mindestausstattung von 86.5 Prozent lag. Die SP Schweiz hatte deshalb bereits dazumal die Einführung einer Mindestausstattung von 87.0 bis 87.5 Prozent gefordert und sieht sich angesichts der in den vergangenen Jahren beobachteten Entwicklungen in der Aktualität und Notwendigkeit dieser Forderung weiterhin bestätigt.

2. Die Berechnungsmethode der massgebenden Steuerrepartitionen soll angepasst werden.

Ja. Steuerrepartitionen sind insbesondere bei der Zuteilung der steuerbaren Gewinne von Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, relevant. Da sich gezeigt hat, dass die bisher verwendete Methodik zu pauschal war und in Einzelfällen zu einer unbefriedigenden Aufteilung des Gewinnsteuersubstrats auf die involvierten Kantone geführt hat, erscheint uns eine Anpassung der Berechnungsmethode in der entsprechenden Verordnung (FiLaV) angebracht.

3. Die Festlegung der Mittel im Lastenausgleich erfolgt unverändert gemäss Artikel 9 FiLaG.

Jein. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag des politischen Steuerungsorgans, im nächsten Wirksamkeitsberichts alle zehn Indikatoren des Lastenausgleichs einer kritischen Prüfung zu

unterziehen. Unseres Erachtens wäre es bereits heute an der Zeit, denn diese Indikatoren werden seit dem Jahr 2008 unverändert verwendet und sind einer beunruhigenden strukturellen Erosion ausgesetzt (siehe auch Antwort auf die nächste Frage).

4. Die Gewichtung der Indikatoren im soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) soll in der FiLaV festgeschrieben werden.

Jein. Die heute für den SLA verwendete «Hauptkomponentenanalyse» führte bis anhin immer zu positiven Gewichten, was sich nun aber etwa im Fall des Altersindikators ändern könnte. Letzterer droht einen negativen Wert anzunehmen, was bedeuten würde, dass Kantone für einen geringen (anstatt für einen hohen) Anteil an hochbetagten Personen entschädigt würden. Um dies zu verhindern, sollen die durchschnittlichen Gewichte der Jahre 2021-2023 temporär in der FiLaV fixiert werden. Das können wir unterstützen, jedoch würden wir es bevorzugen, wenn die «Hauptkomponentenanalyse» bereits im Rahmen dieses Wirksamkeitsberichts dauerhaft durch eine neue Methode ersetzt würde. Mit der im Bericht erwähnten BSS-Studie, in welcher verschiedene alternative Berechnungsmethoden evaluiert worden sind, scheint die Entscheidungsgrundlage auch bereits vorhanden zu sein.

5. Der Härteausgleich soll nicht aufgehoben werden, sondern weiterhin jährlich um 5 Prozent reduziert werden.

Ja. Da der Härteausgleich integraler Bestandteil der angenommenen NFA-Abstimmungsvorlage war und sich wenig an der Situation geändert hat, gibt es keinen Anlass für eine vollständige Aufhebung des Härteausgleichs. Dies gilt umso mehr, als die Zahlungen aufgrund der jährlichen Kürzungen um 5 Prozent in der nächsten Vierjahresperiode 2026-2029 ohnehin um 55 bis 70 Prozent tiefer liegen werden als in den ersten zwei Vierjahresperioden. Dies führt bei den betroffenen Kantonen bereits zu teilweise erheblichen Mindereinnahmen.

6. Die temporären Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone sollen nach deren Auslaufen im Jahr 2025 definitiv beendet werden.

Ja. Die temporären Abfederungsmassnahmen sind für die ressourcenschwachen Kantone ein wichtiges Element zur Abmilderung der Auswirkungen der Finanzausgleichsreform 2020. Deren per Gesetz vorgesehene Auslaufen mit der letzten Zahlung von 80 Mio. Fr. im Jahr 2025 soll aufgrund des temporären Charakters des Instruments nicht bestritten werden. Umso mehr ist aber zu unterstreichen, dass die nötigen dauerhaften strukturellen und methodischen Anpassungen nun schnell angegangen werden müssen (siehe obige Ausführungen) – und nicht erst im Rahmen einer Vernehmlassung anlässlich des Wirksamkeitsberichts für die nächste Vierjahresperiode.