

Anhörung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zu einer Änderung der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV)

Stellungnahme der Kantone vom 30. September 2011

1. Ausgangslage

Am 3. August 2011 hat die EFV die Anhörung zu einer Änderung der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV) mit Frist bis 30. September 2011 eröffnet. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen werden einerseits die Artikel 13 Absatz 4 und Artikel 19 Absatz 3 FiLaV umgesetzt, wonach die Faktoren Alpha und Beta zur Gewichtung der Vermögen der natürlichen Personen bzw. der Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus jeweils auf den Beginn einer neuen vierjährigen Beitragsperiode neu zu berechnen sind. Andererseits geht es um die technische Umsetzung der im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 – 2011 vorgeschlagenen Massnahmen und um den Vollzug der Beschlüsse des Bundesparlaments zum Finanz- und Lastenausgleich in der Sommersession 2011.

Die vorliegende Stellungnahme der Kantone stützt sich insbesondere bei der Beantwortung der Fragen 1 bis 3 sowie 6 und 7 des Fragenkatalogs der EFV auf die Beschlüsse der Plenarversammlung der FDK vom 23. September 2011. Bei den Fragen 4 und 5 handelt es sich um die Umsetzung von Massnahmen, zu denen die Kantone im Rahmen ihrer Vernehmlassung vom 25. Juni 2010 zum Wirksamkeitsbericht 2008 – 2011 bereits Stellung genommen haben. Die damaligen Beschlüsse können im folgenden bestätigt werden.

2. Stellungnahme der Kantone

Feststellung zum Vorgehen

Die Kantone sind erstaunt, dass die vorliegende Anhörung durch die Eidgenössische Finanzverwaltung ausgelöst worden ist. Aufgrund der politischen Dimension der vorgeschlagenen Anpassungen wäre es angebracht gewesen, die Anhörung durch das Eidgenössische Finanzdepartement zu machen.

zu Frage 1 *Artikel 13 und Anhang 4*

1.1 Absatz 1: Sind Sie mit der neuen Rundungspraxis einverstanden?

Antrag 1: Die Kantone begrüssen die Einführung einer klaren **Rundungsregel für den Faktor Alpha**.

Klare Rundungsregeln führen zu einer besseren Nachvollziehbarkeit der Berechnung des Ressourcenpotenzials und der Ausgleichszahlungen und vermeiden die Vorspiegelung falscher Genauigkeit.

1.2 Absatz 2: Sind Sie damit einverstanden, dass zur Berechnung des Faktors Alpha anstelle einer Schätzung der Vermögensanteile mittels Portfolio-Methode neu die Ver-

mögensanteile gemäss Vermögensbilanz der Schweizerischen Nationalbank verwendet werden?

Antrag 2: Eine Mehrheit der Kantone ist mit der Änderung von Art. 13 FiLaV einverstanden. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht ist jedoch zu beauftragen, die nachfolgend unter Ziff. 1.3 dargelegten offenen technischen Fragen im Hinblick auf die Periode 2016-2019 zu überprüfen.

Eine starke Minderheit der Kantone hält fest, dass die Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassung des Faktors Alpha in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht nicht analysiert worden sind. Sie bemängelt insbesondere, dass der für die Wertsteigerung der Immobilien verwendete Indikator nicht alle relevanten Vermögensbestandteile enthält und stellt deshalb den folgenden Minderheitsantrag:

Minderheitsantrag: Eine starke Minderheit der Kantone lehnt eine sofortige Anpassung des Faktors Alpha bereits für die Periode 2012 – 2015 ab. Eine Anpassung des Faktors Alpha ist nach Überprüfung durch die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht erst auf die nächste Vierjahresperiode 2016 - 2019 vorzusehen.

1.3 Anhang 4: Haben Sie Bemerkungen zum Faktor Alpha für die Vierjahresperiode 2012-15?

Infolge der Neuberechnung sinkt der **Faktor Alpha** und damit das Ressourcenpotenzial aus den Vermögen um 41%. Begründet wird dieser Rückgang mit dem Wegfall der Daten aus der Immobilienkrise zu Beginn der 1990er Jahre aus der Beobachtungsperiode. Der Anhörungsbericht betont, dass dieser Einbruch nicht auf den Strukturbruch bei der Berechnung der Vermögensanteile, sondern auf die Entwicklung der Wertsteigerungen der Immobilien im relevanten Beobachtungszeitraum zurückzuführen ist. Durch die Anpassung des Wertes von Alpha sinkt das gesamte Ressourcenpotenzial. Damit reduziert sich die Dotierung des vertikalen Ressourcenausgleichs gemäss Anhörungsbericht um 2.8%.

Insgesamt ist die Volatilität des Faktors Alpha als problematisch zu bezeichnen. Selbstverständlich können sich Vermögenswerte auch kurzfristig verändern, und dies soll sich auch auf das Ressourcenpotenzial auswirken. Es ist aber stossend, dass eine ausserordentliche Situation auf dem Immobilienmarkt vor 20 Jahren den Finanzausgleich der Periode 2012-2015 derart stark beeinflusst. Hier ist eine zusätzliche Prüfung der Berechnung von Alpha notwendig. Beispielsweise sind die Beobachtungsperiode der vorgeschlagenen Regelung für die Anteile am Reinvermögen und die entsprechenden Renditen nicht identisch. Während Art. 13 Abs. 2 E-FiLaV für erstere ein Vierjahresdurchschnitt verwendet, beziehen sich letztere auf die Renditen der letzten 20 Jahre. Die geltende Regelung ging auch für die Vermögensanteile von Daten über 20 Jahre aus. Die Inkongruenz der Betrachtungszeiträume ist erklärungsbedürftig. Ebenso gilt es zu prüfen, ob zur Bestimmung der Immobilienwertsteigerung ein gewichteter Mittelwert der Indizes Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen zu verwenden und allenfalls weiter zurückliegende Werte mit einem reduzierten Gewicht zu berücksichtigen sind.

zu Frage 2 *neuer Artikel 20a (anstelle des bisherigen Art. 19 Abs. 5) und Anhang 6:*

2.1 Absatz 1: Teilen Sie grundsätzlich die Auffassung, dass im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FiLaG) bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials die beschränkte steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne von

privilegiert besteuerten Gesellschaften auch dann zu berücksichtigen ist, wenn diese erst provisorisch veranlagt sind (Gewichtungsfaktor ε , Epsilon)?

Die Einführung eines Art. 20a E-FiLaV ist geprägt von den laufenden Erfahrungen mit der Qualitätssicherung des Ressourcenausgleichs. Vertreter der EFV informierten die FDK bereits anlässlich der Jahresversammlung vom 9./10. Juni 2011 über den Fall Waadt, bei dem die geltende Regelung für die Datenlieferung von juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus im Falle einer fehlerhaften Datenlieferung zu gesetzeswidrigen Ergebnissen führen kann. Die geltende Regelung von Art. 19 Abs. 5 FiLaV sah vor, dass Gewinne von provisorisch veranlagten Statusgesellschaften für den Finanzausgleich wie ordentliche Gewinne, also mit einem Beta-Faktor gleich 1, gewichtet werden. Diese Regelung wurde eingeführt, um den Kantonen einen Anreiz für eine möglichst rasche definitive Veranlagung zu setzen. Im Sinn von Art. 3 Abs. 3 FiLaG sollte aber auch für provisorisch veranlagte steuerlich privilegierte Gesellschaften eine Reduktion des Ressourcenpotenzials stattfinden. In diesem Spannungsverhältnis ist die Festlegung eines reduzierten **Faktors Epsilon** für die Berücksichtigung der Gewinne von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus zwischen 0 und 1 aus juristischen Gründen nachvollziehbar.

Aus Gründen der Datensicherheit und –qualität hat sich die Fachgruppe Qualitätssicherung am 21. Juni 2011 gegen die Änderung und die Einführung eines Faktors Epsilon ausgesprochen. Diese Begründung ist zwar nachvollziehbar, scheint aber im Licht der Fehlerkorrektur des Kantons Waadt, die im Falle einer formalistischen Anwendung von Art. 19 Abs. 5 zu einem wirtschaftlich unsinnigen Ergebnis geführt hätte, problematisch.

Antrag 3: Die Kantone sind mit der Einführung eines Faktors Epsilon grundsätzlich einverstanden.

2.2 *Absatz 2 und Anhang 6: Sind Sie mit der vorgeschlagenen Berechnung und der daraus resultierenden Höhe des Faktors Epsilon einverstanden?*

Die Berechnung des **Faktors Epsilon** orientiert sich an der Situation der gemischten Gesellschaften, die wegen ihrem hohen Anteil an Geschäftstätigkeit in der Schweiz die höchsten besteuerte Gewinne ausweisen. Der Anreiz für eine rasche definitive Veranlagung wird damit schwächer gewichtet als bisher. Es ist denkbar, dass Kantone ein geringeres Ressourcenpotenzial ausweisen, wenn sie die Daten lediglich provisorisch melden. Dies kann nicht das Ziel sein. In den vergangenen Jahren ist die Anzahl der provisorischen Veranlagungen stark zurückgegangen. Die angestrebte Zielsetzung, möglichst definitive Zahlen zu verwenden, wurde dank des hohen Aufschlags auf provisorische Daten gefördert.

Antrag 4: Es ist zu prüfen, ob der Wert von Epsilon im Zuge der vorliegenden Revision der FiLaV höher anzusetzen ist, um die Anreizwirkung für die Lieferung von definitiven Zahlen zu erhöhen.

zu Frage 3 Art. 54, neuer Absatz 2 (Im Zusammenhang mit dem neuen Art. 20a):

Teilen Sie die Auffassung, dass die im geltenden Artikel 54 erwähnte „gleichwertige Qualität“ in einem neuen Absatz 2 präzisiert und damit die einschlägige Bestimmung in der Weisung des EFD vom 19. Dezember 2008 über die Erhebung und Lieferung der erforderlichen Daten durch die Kantone auf Verordnungsstufe gehoben werden soll?

Die geltende Regelung von Art. 54 FiLaV sieht vor, dass der Faktor Beta auch bei provisorischen Veranlagungen von Gewinnen der juristischen Personen mit besonderem Steuersta-

tus angewendet wird, sofern die provisorischen Angaben in gleichwertiger Qualität wie die definitiv veranlagten Angaben geliefert werden können. Diese Möglichkeit besteht noch bis zum Bemessungsjahr 2013, also für weitere 5 Jahre.

Der neue Art. 54 Abs. 2 E-FiLaV hebt die bereits heute angewendete Konkretisierung, unter welchen Bedingungen **provisorische Datenlieferungen als gleichwertig** wie definitive Angaben zu behandeln sind, auf die Verordnungsebene an.

Antrag 5: Die Kantone stimmen der formellen Anhebung der bisher in einer Weisung des EFD geregelten Bedingungen zu.

Die geltende Übergangsbestimmung von Art. 54 FiLaV ist in der Praxis auf allgemeine Akzeptanz und weite Verbreitung gestossen und ist in der Anwendung nach Einschätzung der Fachgruppe Qualitätssicherung problemlos. Gerade bei grossen Gesellschaften können zum Zeitpunkt der Datenextraktion noch Verfahren (Buchprüfungen ESTV) hängig sein oder es liegen einfach noch nicht alle Unterlagen aus dem Ausland vor oder es bestehen andere Verzögerungen, so dass eine definitive Veranlagung im Zeitpunkt der Datenextraktion noch nicht möglich ist. Deshalb besteht ein Interesse einiger Kantone daran, die Übergangslösung über das Bemessungsjahr 2013 hinaus weiterzuführen und in definitives Recht zu überführen. Dabei gilt es, die im Zusammenhang mit Antrag 4 formulierten Anliegen der raschen Verfügbarkeit von definitiven Zahlen zu berücksichtigen und den Wirkungen des geplanten Faktors Epsilon Rechnung zu tragen.

Antrag 6: Im Hinblick auf die nächsten Vierjahresperiode 2016-2019 ist zu prüfen, die Übergangsbestimmung Art. 54 FiLaV in definitives Recht zu überführen.

zu Frage 4 **Neuer Artikel 42a:**

Sind Sie mit der Konkretisierung der neuen FiLaG-Bestimmung (neuer Art. 9a FiLaG) zur nachträglichen Berichtigung von Ausgleichszahlungen auf Verordnungsstufe einverstanden?

Der in Absatz 1 vorgeschlagene Erheblichkeitsgrenze einer Abweichung von mindestens 0,17 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials der Schweiz in einem Kanton, was im heutigen Zeitpunkt in etwa Fr. 50.- entspricht, hat eine Mehrheit der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht zugestimmt.

Antrag 7: Die Kantone – gestützt auf ihre Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht 2008-2011 - unterstützen die in Absatz 1 vorgeschlagene Formulierung.

Die Kantone sind damit einverstanden, dass ein Fehler, der Auswirkungen auf mehrere Referenzjahre hat, nur dann korrigiert werden soll, wenn die Erheblichkeitsgrenze für einen Kanton im Durchschnitt der betroffenen Referenzjahre erreicht wird. Da die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, dass es möglich ist, dass ein Fehler (z.B. eine Fehlinterpretation bezüglich der Erfassung von juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus) Auswirkungen auf mehrere Bemessungsjahre haben kann, schlagen die Kantone vor, die Absätze 2 und 3 wie folgt neu zu formulieren:

Antrag 8: Neuformulierung von Art. 42a Abs. 2 + 3 E-FiLaV

Absatz 2: Massgeblich für die Berechnung der Erheblichkeitsgrenze ist das Ressourcenpotenzial der Referenzjahre, in welche die von der Fehlerkorrektur betroffenen Bemessungsjahre einfliessen. ~~in die das vom Fehler betroffene Bemessungsjahr nach Artikel 2 einfliesst.~~

Absatz 3: Hat ein Fehler in einem Bemessungsjahr Auswirkungen auf mehrere Referenzjahre, so wird er nachträglich berichtigt, wenn bei einem Kanton die Erheblichkeitsgrenze nach Absatz 1 im Durchschnitt der betroffenen Referenzjahre erreicht wird.

zu Frage 5 Anhang 3 (Berechnung des massgebenden quellenbesteuerten Einkommens):

Haben Sie Bemerkungen zum Gewichtungsfaktor Delta ($\delta = 0,75$):

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2008 – 2011 hat eine *Mehrheit der Kantone* eine Reduktion des Einbezugs des Grenzgängereinkommens in das Ressourcenpotenzial um 25 Prozent unterstützt, um damit dem Umstand Rechnung zu tragen, dass von Grenzgängern verursachte Kosten nicht im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich abgegolten werden können. Eine *Minderheit* hatte damals beantragt, auf eine Anpassung der Besteuerung der Grenzgänger im Ressourcenpotenzial zu verzichten, weil eine Reduktion im Vergleich zu den Zupendlern im innerschweizerischen Verkehr nicht angebracht sei. Im Unterschied zu Grenzgängern könnten diese steuerlich vom Arbeitsplatzort nicht belangt werden und die im innerschweizerischen Verhältnis bestehende Möglichkeit der Lastenabgeltung vermöge dies nicht ausreichend zu kompensieren.

Antrag 9: Die Kantone – gestützt auf ihre Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht 2008-2011 - unterstützen mehrheitlich den vorgeschlagenen Gewichtungsfaktor Delta.

zu Frage 6 Anhang 6

Haben Sie Bemerkungen zu den Faktoren Beta für die Vierjahresperiode 2012-15?

Die Anhörungsunterlagen enthalten keine erläuternden Angaben für die Neuberechnung der Faktoren Beta für die Vierjahresperiode 2012 – 2015. Hingegen erwähnt der Bericht zu den Finanzausgleichszahlen 2012 den Hintergrund für diese Aktualisierung. Art. 19 Abs. 3 FiLaV sieht eine Anpassung der Datengrundlage aufgrund der Bemessungsjahre der vergangenen Vierjahresperiode, also der Jahre 2003 bis 2008, vor. Die Vorgehensweise für die Berechnung der Faktoren ergibt sich aus Anhang 6 FiLaV. Zusätzlich ist sie im erläuternden Bericht zur FiLaV¹ beschrieben. Im Gegensatz zu den Berechnungen des Faktors Alpha gibt es keine strukturellen Veränderungen bei der Berechnung. Gegen diese vorgesehene Aktualisierung ist im Grundsatz nichts einzuwenden. Die Fachgruppe Qualitätssicherung hat die Anpassung der Beta-Faktoren am 11. April 2011 zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Vertraulichkeit der Steuerdaten einiger weniger Gesellschaften ist der Verzicht auf die Veröffentlichung der Datengrundlagen für die Berechnung verständlich. Dennoch verunmöglicht dies die Prüfung der Berechnungen, namentlich in einem Bereich, in dem die Datengrundlagen eine hohe Volatilität aufweisen.

zu Frage 7

Haben Sie Bemerkungen zum weiteren Vorgehen?

In der Anhörung der FDK zu den Finanzausgleichszahlungen 2012 nahmen zahlreiche Kantone eine gesamthafte Würdigung des Finanzausgleichs vor und äusserten sich auch zur

¹ Vgl. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich_revisionp_grundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_d_DEF.pdf

Wirkung Finanzausgleichsystems. Die Forderung von Änderungen oder zumindest von Prüfungen des bestehenden Systems wurde von diversen Kantonen erhoben. Im Hinblick auf den zweiten Wirksamkeitsbericht müssen diese Anliegen aufgenommen und vertieft geprüft werden insbesondere, um die Kohärenz des NFA-Systems zu wahren. Schliesslich veranlasst die Erfahrung mit dem Fall Waadt verschiedene Kantone, abermals an die Eigenverantwortung der Kantone zur Ergreifung von wirksamen Qualitätssicherungsmassnahmen zu appellieren.