

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin EFD  
Bernerhof  
3003 Bern

Bern, 23. September 2011

**Anhörung zu einer Änderung der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV).  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) lud mit Brief vom 3. August 2011 die Kantonsregierungen und unsere Konferenz zur Stellungnahme zur randvermerkten Anhörung ein. Die FDK-Plenarversammlung befasste sich am 23. September 2011 mit der Vorlage und nimmt wie gewünscht dazu anhand des Fragenkatalogs Stellung.

**Grundsätzliches**

Die Anpassung der FiLaV wird einerseits durch den ersten Wirksamkeitsbericht NFA und die entsprechenden Beschlüsse der Eidgenössischen Räte und andererseits durch in der geltenden Verordnung vorgesehenen Aktualisierungen von Datengrundlagen im Hinblick auf die nächste Finanzausgleichsperiode zwischen 2012 und 2015 notwendig. Zusätzlich wird auch eine Regelung vorgeschlagen, die aufgrund von Qualitätssicherungsproblemen beim Ressourcenausgleich angegangen wird.

Bereits einen Monat früher, mit Bericht vom 21. Juni 2011, veröffentlichte die EFV die Finanzausgleichszahlen 2012, welche im alljährlich durchgeführten Prozess von der FDK am 1. Juli 2011 den Kantonsregierungen zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Die Zahlengrundlagen dieses Berichts verwendeten bereits Elemente, die Gegenstand dieser Anhörung sind. Namentlich die neuen Alpha- und Beta-Faktoren beeinflussen das Ressourcenpotenzial und auch die ausbezahlten Transfers auf bedeutende Weise.

Diese Konstellation halten wir für sehr problematisch und unbefriedigend. Die Anhörung zu den Finanzausgleichszahlen wird durch die vorliegende Anhörung faktisch vorweggenommen und verkürzt. Viele Kantone nehmen eine gesamthafte Würdigung der Finanzaustransfers vor, die über eine reine Nachprüfung gelieferten kantonalen Datengrundlagen hinausgeht. Eine Trennung der beiden Vorlagen ist darum nicht möglich. Angesichts dieser zwei asynchron laufenden Anhörungen wird ausserdem die Budget- und Planungssicherheit im Bezug auf Transferzahlungen stark eingeschränkt.

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7  
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch)

Der vorliegende Anhörungsbericht zur FiLaV-Revision zeigt die Konsequenzen der Neuberechnung der Faktoren Alpha und Beta auf die Finanzausgleichstransfers der Kantone nicht ausreichend auf. Aufgrund der starken Veränderungen der beiden Faktoren im Vergleich zur ersten Vierjahresperiode ist eine einzelne (*ceteris paribus*) Darlegung der Wirkungen in Franken auf die Transferzahlungen unbedingt angezeigt. Diese FiLaV-Revision geht über eine rein technische Bereinigung hinaus. Sie hat Auswirkungen auf das gesamte Ressourcenpotenzial der Kantone und mit der damit verbundenen Fortschreibung der Dotation des Ressourcenausgleichs auch eine politische Dimension. Wir bedauern, dass es Ihnen nicht möglich war, diese Anhörungen parallel mit der Veröffentlichung der Finanzausgleichszahlen 2012 durchzuführen und mit Bezug auf die vorliegende FiLaV-Revision ausreichende finanzielle Transparenz für die Kantone zu schaffen. Leider wurden die vorgeschlagenen FiLaV-Änderungen nicht der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht unterbreitet (Art. 46 Abs. 2 FiLaV). Die finanziellen Inzidenzen der Änderungen wirken sich stark auf die Ressourcen der Kantone aus. Daher ist auch die Wirksamkeit des Finanzausgleichsystems betroffen.

## Zu den Einzelfragen

### 1.1 Art. 13 Abs. 1. E-FiLaV

Wir begrüßen die Einführung einer klaren **Rundungsregel für den Faktor Alpha**. Dies führt zu einer besseren Nachvollziehbarkeit der Berechnung des Ressourcenpotenzials und der Ausgleichszahlungen und vermeidet die Vorspiegelung falscher Genauigkeit.

### 1.2 Art. 13 Abs. 2. E-FiLaV

Die Neuberechnung des **Faktors Alpha** ist gemäss Art. 13 Abs. 4 FiLaV für eine Vierjahresperiode des Ressourcenausgleichs festgelegt. Im Grundsatz wird diese Anpassung der Datengrundlagen im Hinblick auf die Periode 2012-2015 nicht bestritten. Die in der geltenden Regelung von Art. 13 Abs. 2 FiLaV genannten Daten für Anteile und Renditen der Reinvermögen der letzten 20 Jahren sehen eine rollende Anpassung dieses Faktors vor. Die nun vorgeschlagene Anpassung von Art. 13 FiLaV stellt aber eine darüber hinausgehende strukturelle Anpassung dar.

Für die Berechnung der massgebenden Vermögen im Ressourcenpotenzial sind ausschliesslich Wertsteigerungen von Bedeutung, Faktoren also, die nicht bereits als Einkommen für die Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt wurden. Konkret handelt es sich um die Wertsteigerungen von Immobilien und Aktien. An diesem Ansatz ändert die vorgeschlagene Anpassung der Berechnung von Alpha nichts. So werden beispielsweise Sparguthaben, Hypotheken oder Obligationen nach wie vor nicht als Wertveränderungen behandelt. Für die Bestimmung der Zusammensetzung der Reinvermögen soll nun aber neu anstelle einer Schätzung der EFV auf eine publizierte Statistik der SNB der Vermögen der privaten Haushalte zurückgegriffen werden. Diese Grösse dient der Gewichtung der Wertsteigerungen verschiedener Anlagevarianten, die schliesslich zum Faktor Alpha zusammengefasst werden.

Bisher wurde eine Schätzung für die Bestimmung der Vermögensanteile durchgeführt. Die Schätzung ist von diversen Annahmen abhängig, wobei beispielsweise die in Art. 13 Abs. 3 FiLaV festgelegte Minimalrendite eines Portfolios von 4 % aus heutiger Perspektive eine gewisse Verzerrung zugunsten von risikobehafteten Anlagen wie Aktien erklären kann. Auf diesen Umstand wird auch im Bericht der EFV zur Neuberechnung Alpha für die Vierjahresperiode 2012-2015 verwiesen.<sup>1</sup> Die Verwendung der offiziellen Statistik anstelle einer Schätzung entspricht einem im Rahmen der Weiterentwicklung der NFA verfolgten Prinzip

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1, S. 7ff [http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik\\_grundlagen/finanzausgleich/revisionp\\_grundlagen/Neuberechnung\\_Alpha\\_def.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisionp_grundlagen/Neuberechnung_Alpha_def.pdf)

**Antrag 1:** Wir sind mit der Änderung von Art. 13 FiLaV einverstanden. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht ist indessen zu beauftragen, die nachfolgend unter Ziff. 1.3 dargelegten offenen technischen Fragen im Hinblick auf die Periode 2016-2019 zu überprüfen.

### 1.3 Anhang 4 E-FiLaV

Der **Faktor Alpha** und damit das Ressourcenpotenzial aus den Vermögen würden durch die verwendeten Daten um 41% sinken. Begründet wird dieser Rückgang mit dem Wegfall der Daten aus der Immobilienkrise Anfang 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 ist und allenfalls weiter zurückliegende Werte mit einem reduzierten Gewicht zu berücksichtigen.

Diese offenen technischen Fragen unterstreichen die Notwendigkeit von zusätzlichen Abklärungen. Wir verweisen hierfür auf Antrag 1.

#### 2.1 Art. 20a Abs. 1 E-FiLaV

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.

#### 2.2 Art. 20a Abs. 2 und Anhang 6 E-FiLaV

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. Die Anreizsetzung für eine rasche definitive Veranlagung

wird damit aber eindeutig 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. Wie die ESTV an der Sitzung der Fachgruppe Qualitätssicherung vom 21. Juni 2011 meldete, wurden für das Bemessungsjahr 2008 noch 205 solcher Fälle gemeldet, wobei 10 Kantone nur noch definitive Fälle gemeldet haben. Die angestrebte Zielsetzung, möglichst definitive Zahlen zu verwenden, wurde dank des hohen Aufschlags auf provisorische Daten gefördert. 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. Art. 3 Abs. 3 FiLaG muss auch im Fall von provisorischen Daten beachtet werden.

**Antrag 2:** Es ist aber 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.

### 3 *Art. 54, neuer Absatz 2 (im Zusammenhang mit dem neuen Art. 20a E-FiLaV)*

Die geltende Regelung von Art. 54 FiLaV sieht vor, dass der Faktor Beta auch bei provisorischen Veranlagungen von Gewinnen der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus angewendet wird, sofern die provisorischen Angaben in gleichwertiger Qualität wie die definitiv veranlagten Angaben geliefert werden können (Art. 19 Abs. 5 i.V.m. Art. 54 FiLaV). 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. Diese formelle Anhebung der bisher in einer Weisung des EFD geregelten Bedingungen kann zugestimmt werden.

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 weiterzuführen und in definitives Recht zu überführen. Gleichzeitig gilt es, die im Zusammenhang mit Antrag 2 formulierten Anliegen der raschen Verfügbarkeit von definitiven Zahlen und den Wirkungen des geplanten Faktors Epsilon Rechnung zu tragen.

**Antrag 3:** Im Hinblick auf die nächsten Vierjahresperiode 2016-2019 ist zu prüfen, die Übergangsbestimmung Art. 54 FiLaV in definitives Recht zu überführen.

### 4 *Neuer Artikel 42a E-FiLaV*

Die FDK hat sich in der Diskussion des 1. Wirksamkeitsberichts NFA bereits mehrheitlich für eine sogenannte **Erheblichkeitsgrenze** von rund CHF 50 pro Kopf ausgesprochen. Die nun vorgeschlagene Lösung orientiert sich am durchschnittlichen Pro-Kopf-Ressourcenpotenzial der Schweiz, setzt die Schwelle aber bei 0.17 Prozent so an, dass diese einem absoluten Betrag der Transfers pro Kopf von rund CHF 50 entspricht. Die Festlegung einer tiefen Erheblichkeitsgrenze relativ zur Bevölkerungszahl war ein Anliegen der FDK. Die vorgeschlagene Anbindung der Grenze an eine veränderbare Grösse ist nachvollziehbar. Sie garantiert

eine Anpassung der Erheblichkeitsgrenze an die wirtschaftliche Entwicklung. Wir unterstützen diese Regelung nachwievor.

Art. 42a Abs. 2 E-FiLaV stellt den technischen Zusammenhang zwischen Bemessungsjahren, wo jeweils Fehler bei den Datengrundlagen entstehen, und den Referenzjahren her, für die jeweils die Ressourcenpotenziale als gleitender Mittelwert der letzten verfügbaren Bemessungsjahre bestimmt werden kann. In Art. 42a Abs. 3 E-FiLaV wird verlangt, dass ein Fehler nur dann rückwirkend korrigiert wird, wenn er sich im Durchschnitt über die betroffenen Referenzjahre in einem Umfang auswirkt, der über der relevanten Erheblichkeitsgrenze liegt. 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 wir vor, die Absätze 2 und 3 wie folgt neu zu formulieren:

**Antrag 4:** Neuformulierung von Art. 42a Abs. 2 E-FiLaV und Art. 42a Abs. 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.

5 *Anhang 3 E-FiLaV*

Die Einführung des **Gewichtungsfaktors Delta** mit dem Wert 0.75 wurde im Rahmen der Vernehmlassung und den parlamentarischen Anhörungen zum 1. Wirksamkeitsbericht NFA thematisiert. Eine Mehrheit der Kantonsregierungen hat sich für eine um ein Viertel verringerte Berücksichtigung der Einkommen der Grenzgänger für die Berechnung der massgebenden quellenbesteuerten Einkommen ausgesprochen. Wir haben zur Umsetzung dieser Regelung in der FiLaV keine Bemerkungen.

6 *Anhang 6 E-FiLaV*

Der Anhang 6 weist unter Ziffer 4 die **Faktoren Beta** für die Referenzjahre 2012-2015. Die Anhörungsunterlagen enthalten keine erläuternden Angaben für die Berechnung dieses Faktors. 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 Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> Vgl. [http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik\\_grundlagen/finanzausgleich/revisiomp\\_grundlagen/Erlaeuterungen\\_FiLaV\\_d\\_DEF.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/revisiomp_grundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_d_DEF.pdf)

## 7 Weitere Bemerkungen

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

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse

### **KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

#### **Kopie (per E-Mail)**

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
- Konferenz der Kantonsregierungen
- Fritz Zurbrügg, Direktor EFV
- fred.bangerter@efv.admin.ch