

Herr Bundespräsident
Ueli Maurer
Vorsteher EFD
Bernerhof
3003 Bern

Bern, 11. Juni 2019

Anhörung zur Änderung der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV). Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) lud mit Brief vom 23. April 2019 die Kantonsregierungen zur randvermerkten Anhörung ein. Die FDK-Plenarversammlung befasste sich am 6./7. Juni 2019 mit der Vorlage und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Antrag: Zustimmung zur Änderung der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV) mit Prüfung unserer Anträge gemäss Ziffern 6 bis 7.

Grundsätzliches

Die vorliegende Revision der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) regelt den Vollzug von zwei grösseren Änderungen des interkantonalen Finanzausgleichs-systems. Sie betreffen einerseits die Änderung des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Vorlage Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) und andererseits die von den Kantonsregierungen angestossene und vom Bundesrat unterstützte Vorlage für eine Systemanpassung zur Optimierung des Finanzausgleichs. Beide Vorlagen ändern die gesetzlichen Grundlagen und führen zu grösseren Änderungen des Transfersystems. Die politische Diskussion um diese Änderungen ist in den Eidgenössischen Räten materiell abgeschlossen. Im Rahmen der vorliegenden Anhörung geht es um die Regelung des Vollzugs der neuen gesetzlichen Grundlagen. Die Änderungen der FiLaV im Zusammenhang mit der Steuervorlage 17 / STAF waren bereits Gegenstand der Vernehmlassung zwischen dem 6. September und 6. Dezember 2017. Die FDK äusserte sich damals nicht zu den Veränderungsänderungen und wollte dazu später nochmals Stellung nehmen. Mit der laufenden Anhörung zur FiLaV wird diesem Anliegen entsprochen.

Die Anpassung der FiLaV drängt sich auf und muss rasch durchgeführt werden. Die Finanzausgleichszahlen für das Referenzjahr 2020 müssen, im Falle der rechtskräftigen Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) auf neuer Grundlage berechnet werden und den ordentlichen Qualitätssicherungsprozess durchlaufen. Vor diesem Hintergrund ist die Durchführung einer verkürzten Anhörung vertretbar.

Die Fachgruppe Qualitätssicherung, welche den jährlichen Qualitätssicherungsprozess gemäss FiLaG begleitet, war in die Vorarbeiten zum Verordnungsentwurf wiederholt und intensiv einbezogen. Anlässlich der letzten Sitzung der Fachgruppe vom 16. April 2019 gab der Verordnungsentwurf zu keinerlei Bemerkungen Anlass.

Die FDK hat ihre Beratung über die Änderung der FiLaV auf wenige Elemente konzentriert. Falls nichts Anderes vermerkt, wird den vorgeschlagenen Änderungen der FiLaV zugestimmt.

Zu den Einzelfragen

1. Anwendung der Faktoren Gamma, Alpha und Zeta auf das Bemessungsjahr – Art. 10, Art. 13 und Art. 20b E-FiLaV

Für die Berechnung des Ressourcenpotenzials werden verschiedene Gewichtungsfaktoren verwendet. Diese ermöglichen es, den unterschiedlichen Berechnungen und Ausschöpfbarkeiten der verschiedenen Indikatoren Rechnung zu tragen und diese zum Gesamtwert der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage zusammenzufassen. Die Verordnung regelt die Anwendung der Faktoren Gamma (Art. 10 E-FiLaV), Alpha (Art. 13 E-FiLaV) und Zeta (Art. 20b E-FiLaV). Die Faktoren werden jeweils für das letzte Bemessungsjahr berechnet und jeweils konstant für dieses Bemessungsjahr auf alle Referenzjahre angewendet. Die Stabilität der Berechnungen der früheren Bemessungsjahre und die zusätzliche Glättung sind positiv zu werten. Gegen diese Form der Berechnung gibt es keine Einwände.

2. Berechnung des massgebenden Gewinns für die einzelne juristische Person – Art. 20a E-FiLaV

Im Vergleich zur ersten Vernehmlassung im Rahmen der SV17-Vorlage wurde in Art. 20a E-FiLaV respektive 57b E-FiLaV die Gesamtentlastungsbegrenzung von 30 Prozent des steuerbaren Gewinns gemäss Art. 25b StHG nicht mehr aufgenommen. Die steuerpolitische Bedeutung der Gesamtentlastungsbegrenzung kann nicht mit deren Bedeutung für den Finanzausgleich gleichgesetzt werden. Berechnungen in der Fachgruppe Qualitätssicherung haben bestätigt, dass die Berücksichtigung dieser Begrenzung für die Ermittlung des NFA-Ressourcenpotentials praktisch nicht relevant ist. Auf die Prüfung dieser Schwelle, die gegebenenfalls auf Ebene einer einzelnen Unternehmung notwendig wäre, kann auch aus verwaltungsökonomischen Gründen verzichtet werden. Durch die Anwendung des Zeta-1 Faktors wird der Entlastungsbegrenzung indirekt Rechnung getragen. Der vorliegenden Fassung der FiLaV kann folglich zugestimmt werden.

3. Bandbreite für die Faktoren Zeta in der Übergangsphase – Art. 57d E-FiLaV

Im Rahmen ihrer Vernehmlassungsstellungnahme vom 24. November 2017 befürwortete die FDK eine Bandbreite des Faktors Zeta-1 von 10 Prozentpunkten. Hingegen wurde ein Fragezeichen zur Lage der Bandbreite angebracht. Der vorliegende Verordnungsentwurf konkretisiert nun diesen Aspekt des Übergangs für die Anwendung der Zeta-Faktoren.

Die Schätzung der künftigen Zeta-Faktoren basiert auf den Daten der Umfrage zu den kantonalen Umsetzungsplänen und namentlich der Erwartungen der Kantone bezüglich Nutzung der Patentbox gemäss Art. 24b StHG. Gestützt auf das Umfrageergebnis schätzte die ESTV auf Basis der Bemessungsjahre 2012 bis 2014 die entsprechenden Mengengerüste der erwarteten massgebenden Gewinne und der Steuereinnahmen. Für die Berechnung des Faktors Zeta-2 wurde der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer mitberücksichtigt. Auf dieser Grundlage wurden die Werte von 32.5 % für Zeta-1 und 42.4% für Zeta-2 geschätzt. Unter Berücksichtigung der Bandbreiten von +/- 5 Prozentpunkten resultiert die in Art. 57d E-FiLaV resultierenden Spannweiten der Faktoren Zeta für die Jahre 2020 bis 2026. Wir haben keine Einwände zu den vorgeschlagenen Bandbreiten.

4. Regelung für den Eintritt in die Patentbox – Art. 20a Abs. 2 E-FiLaV.

Art. 20a Abs. 2 E-FiLaV regelt die Berechnung des Ressourcenpotenzials im Falle des Eintritts in die Patentbox. Die obligatorische Anwendung der Box und die steuerrechtliche Regelung in Art. 24b Abs. 3 StHG erfordert die Berücksichtigung im Finanzausgleich. Der steuerrechtliche Zweck dieser Regelung ist die korrekte Periodisierung sämtlicher Aufwands- und Ertragskomponenten mit dem Ziel, dass der Ertrag aus Patenten, welcher privilegiert besteuert wird, nicht mit Aufwand zur Generierung des Patents, welcher zu 100% steuerwirksam war, verrechnet wird. Der letzte Satz von Art. 24b Abs. 3 StHG belässt den Kantonen Umsetzungsspielraum. Eine Umfrage bei den FDK-Mitgliedern ergab, dass die Kantone diesen Eintritt in die Patentbox steuerrechtlich sehr unterschiedlich handhaben und ihren Spielraum ausschöpfen. Die vorgeschlagene Regelung von Art. 20a Abs. 2 E-FiLaV ist vor diesem Hintergrund sachgerecht und trägt den gesetzlichen Grundlagen Rechnung.

5. Weiteranwendung der Faktoren Beta

Die Weiteranwendung der Faktoren Beta in der Übergangsperiode ist in Art. 23a FiLaG geregelt. Der Wortlaut in Absatz 1 besagt, dass sich der massgebende Gewinn in dieser Zeit nach Artikel 3 Absatz 3 in der bis zur Inkraftsetzung dieser Änderung geltenden Fassung des FiLaG berechnet. Gemäss Art. 57b Abs. 1 E-FiLaV fliessen die Gewinnanteile aus den Einkünften aus der Schweiz zu 100 Prozent in die Bemessungsgrundlage ein. Diese Regelung basiert auf der verabschiedeten gesetzlichen Grundlage. Eine geringere Gewichtung der Inlandgewinne wäre nicht gesetzeskonform.

6. Ergänzung des Kriterienkatalogs im Anhang 17 FiLaV

Im Anhang 17 soll der Kriterienkatalog mit den kantonalen Instrumenten (Abzug von Forschungs- und Entwicklungsaufwand sowie Abzug für Eigenfinanzierung) ergänzt werden, damit diese Instrumente im Wirksamkeitsbericht 2024 zusätzlich zu den Gesellschaften mit Gewinnen aus Patenten und vergleichbaren Rechten untersucht werden.

7. Aktualisierung der geschätzten Auswirkungen

Der Bund soll die in der Botschaft zur SV17 publizierten Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen im Ressourcenausgleich aktualisieren und den Kantonen zur Verfügung stellen, da einige Formeln angepasst wurden und die Höhe der Spannweite für die Zeta-Faktoren erhöht wurde.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, die zugehörigen Weisungen anzupassen und den Kantonen im Hinblick auf die Anpassung ihrer Vollzugsprozesse rasch zur Kenntnis zu bringen.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Charles Juillard

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie (per E-Mail)

- Mitglieder FDK
- Mitglieder FkF
- Sekretariat KdK
- finanzausgleich@efv.admin.ch